

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XIII**
n. **1-ter**

RELAZIONE SULLO STATO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (Anno 2007)

*(Articolo 30 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, articolo 16
della legge 29 marzo 1983, n. 93)*

*Presentata dal Ministro per la pubblica
amministrazione e l'innovazione*

(BRUNETTA)

Trasmessa alla Presidenza il 26 settembre 2008

*(Allegata, ai sensi dell'articolo 16 della legge 29 marzo 1983, n. 93,
alla Relazione previsionale e programmatica per l'anno 2009)*

VOLUME I
VOLUME II

La predisposizione della Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione è disciplinata dall'art.30 della legge 28 ottobre 1970, n.775, dall'art.16 della legge 29 marzo 1983 n.93 e dall'art.50, comma 4 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165.

La Relazione è stata curata dal Dipartimento della funzione pubblica e dalla Segreteria Tecnica del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Inoltre, hanno contribuito il Capo di Gabinetto del Ministro, l'Ufficio Legislativo e il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie.

L'ISTAT ha fornito, per il Volume I, il supporto tecnico necessario alla ricognizione ed alla elaborazione dei dati.

PRESENTAZIONE

I problemi dell'economia italiana vengono riassunti da due indicatori: scarsa crescita e stagnazione della produttività. Scarsa crescita significa che nell'ultimo decennio l'economia italiana è cresciuta sistematicamente meno della media dei Paesi concorrenti. Quando la crescita di questi Paesi è rallentata, il tasso di crescita dell'economia italiana si è avvicinato allo zero. Dietro la scarsa crescita della produzione vi è la stagnazione della produttività che ha compensato l'aumento significativo dell'occupazione. L'Italia ha perso terreno rispetto ai Paesi concorrenti. Ha perso in competitività e le famiglie misurano questo fenomeno in termini di mancato aumento dei redditi. Eppure le cause vengono da lontano, dai decenni in cui il divario di crescita era ancora a favore dell'Italia. Dagli anni settanta, in Italia, il tasso di crescita medio annuo del Pil e della produttività è diminuito costantemente. I motivi sono vari e complessi, ma i ritardi strutturali che l'Italia oggi manifesta acutamente non sono nati oggi, erano ben presenti negli anni di maggior crescita, anche se le condizioni esterne permettevano di nasconderli. Le condizioni esterne hanno, infatti, consentito per lungo tempo di drogare l'economia attraverso il circolo vizioso di inflazione e svalutazioni competitive. I salari potevano crescere sganciati dalla produttività, creando un'inflazione che veniva corretta, sul piano della competitività internazionale, dalle svalutazioni ricorrenti. La politica economica univa lassismo fiscale, con disavanzi di bilancio, e politica monetaria accomodante. La scelta di interrompere la monetizzazione dei disavanzi di bilancio, nella marcia verso la stabilizzazione del cambio e poi verso la moneta unica, interrompe il circolo vizioso. Il vincolo esterno stenta tuttavia a indurre comportamenti virtuosi dal lato della spesa pubblica. Esplode il debito pubblico, alimentato da disavanzi di bilancio non più finanziati con creazione di moneta e non più eroso da un'alta inflazione. Quindi i ritardi, le arretratezze strutturali e le inefficienze, non più coperti dall'inflazione e dalle svalutazioni competitive, si manifestano crudamente nell'alta pressione fiscale, nella minore crescita e nella perdita di competitività. Il sistema produttivo italiano, con la scelta della moneta unica

europea, si trova in concorrenza con gli altri produttori dell'area euro senza la possibilità di correggere con la svalutazione i prezzi relativi, e con i produttori del resto del mondo senza poter contare su una politica del cambio asservita all'esigenza di coprire il proprio specifico divario asimmetrico di competitività. In questo modo l'Italia ha eliminato il divario inflazionistico, ma deve affrontare un divario negativo di crescita e di produttività. Le cause di questo divario sono molteplici e vanno affrontate ciascuna in modo specifico. Questo è il compito che abbiamo oggi di fronte, e ciascuno di noi deve caricarsi della parte di sua competenza.

Il programma di Governo, per ciò che riguarda la competenza del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, parte da questa constatazione. La P.A. pesa nell'economia italiana quasi quanto l'intero settore industriale in senso stretto, sia in termini di occupazione sia di redditi. La pubblica amministrazione produce sia servizi finali di consumo sia servizi che rappresentano input intermedi di produzione che entrano in modo pervasivo nella matrice delle interdipendenze settoriali. Essi rappresentano, quindi, un importante elemento di costo e la loro qualità influenza la produttività di tutti i settori produttivi. La misura del prodotto della pubblica amministrazione non è facile. Esso è misurato in contabilità nazionale in base al suo costo, non avendo un prezzo di mercato. Il suo valore, e quindi la sua produttività, andrebbe invece misurato correttamente in base al contributo dato alla produttività generale. Ma è certo che le inefficienze e la scarsa produttività della P.A. rappresentano uno dei fattori importanti della scarsa dinamica complessiva della produttività in Italia, sia per il peso che essa ha come settore economico, sia perché essa incide sulla produttività degli altri settori.

Vi è un'altra importante considerazione da fare. La pubblica amministrazione è un settore protetto dalla concorrenza perché in gran parte non opera sul mercato, ed è per definizione un settore protetto dalla concorrenza internazionale. I suoi servizi sono considerati non commerciabili internazionalmente. In realtà questo è vero solo in parte. Per le imprese, e in parte per gli individui, la pubblica amministrazione, e tutti i servizi e le infrastrutture che da essa dipendono

direttamente o indirettamente, sono fattori produttivi o beni pubblici di consumo finale che possono essere cercati laddove sono di qualità migliore e forniti a un prezzo minore. Con la delocalizzazione o con la rinuncia a stabilirsi in Italia, imprese e famiglie possono cercare in altri paesi una burocrazia efficiente, ospedali e servizi sanitari di buona qualità, scuole e università di alto livello, infrastrutture adeguate, ordine pubblico e giustizia celere, cioè effettiva tutela dei diritti di proprietà, trasparenza e bassa corruzione. La qualità di questi servizi, che sono tutti in gran parte P.A., viene confrontata con il loro prezzo che è rappresentato per larga parte da tasse. Solo la parte più debole della popolazione e del sistema produttivo non ha scelta e deve subire l'offerta in condizioni di monopolio dei servizi della pubblica amministrazione. In sintesi, in un mondo in cui la mobilità dei fattori produttivi e della parte più dinamica della popolazione è crescente, anche la pubblica amministrazione è sottoposta alla concorrenza, anche se essa si declina sotto forma di attrazione o scoraggiamento di investimenti produttivi e di localizzazione di attività. Si tratta di una sfida competitiva che, se persa, si riflette negativamente su tutto il paese.

Dall'analisi impietosa dell'esistente emerge, tuttavia, la constatazione che proprio il settore della pubblica amministrazione possa essere il settore trainante del recupero complessivo di produttività del sistema. Proprio perché è grande sia il suo peso nell'economia sia il divario di inefficienza e di produttività che la separa dai settori privati. La P.A. può essere considerata, in altri termini, una grande riserva di produttività inespressa. Con una forza lavoro cui corrisponde una massa salariale che ammonta a circa 192 miliardi di euro, essa da sola potrebbe verosimilmente garantire per i prossimi anni un incremento annuo della produttività superiore all'uno per cento, riducendo sostanzialmente il divario di crescita con gli altri paesi.

Quel che manca è quel sistema di incentivi e disincentivi che proviene dall'esposizione ad un vero mercato. È proprio questo sistema che il Governo è chiamato innanzitutto a costruire, perché la pressione competitiva, cui di fatto è sottoposta anche la pubblica amministrazione, venga effettivamente percepita al

suo interno e si traduca in un incentivo ad attuare un grande salto di efficienza e produttività che la porti vicino ai livelli medi del settore privato.

A questo obiettivo di fondo sono mirate le riforme, i provvedimenti e le iniziative progettuali che, definiti e fatti approvare da questo Ministero, sono descritti nella Relazione: dalla lotta all'assenteismo, alla ridefinizione delle norme in materia di dirigenza e di responsabilità dell'azione pubblica; dalla formulazione di un nuovo modello contrattuale per il pubblico impiego, alla ridefinizione delle regole sulla mobilità; dalle azioni in materia di trasparenza, alla fissazione di standard di qualità con cui dare vita a meccanismi premiali e di responsabilizzazione, che incentivino l'efficienza, la qualità del servizio, la soddisfazione del cittadino; dallo sviluppo di nuovi modelli organizzativi, coerenti con le nuove tecnologie, all'iniziativa "Reti amiche" tesa a facilitare il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione.

A questo stesso obiettivo deve tendere l'attuazione del federalismo fiscale che se, da un lato, deve definire con molta chiarezza la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo e l'attribuzione corrispondente, dall'altro deve essere in grado di operare una corretta attribuzione delle risorse, in termini sia di gettito fiscale, che di risorse umane e capitale fisico, evitando duplicazioni di attività e moltiplicazione delle spese, cui seguirebbe inevitabilmente un aumento della pressione fiscale complessiva.

Per questo motivo già nella legge delega due criteri non negoziabili devono essere affermati. Il primo è che la pressione fiscale complessiva non solo non deve aumentare, ma deve essere fissato un percorso di riduzione, con tetti massimi cui devono attenersi sia lo Stato sia gli altri livelli di governo nella loro autonomia impositiva. Il secondo criterio, che è il presupposto del rispetto del primo, è che, con le funzioni e le risorse finanziarie, devono essere sempre devolute dallo Stato alle amministrazioni regionali e locali anche le risorse umane corrispondenti.

Roma, 29 settembre 2008

Renato Brunetta

INDICE SINTETICO

VOLUME I

1. L'organizzazione
2. Le risorse umane
3. Le attività e i processi
4. Le politiche per un'amministrazione di qualità
5. L'innovazione tecnologica
6. La cooperazione a livello europeo ed internazionale

ALLEGATO

Rilevazione dei distacchi e dei permessi sindacali retribuiti, delle aspettative e dei permessi sindacali non retribuiti e delle aspettative e permessi per funzioni pubbliche (anno 2007).

VOLUME II

Capitolo 1: Le carenze strutturali del sistema-Italia

Capitolo 2: La Pubblica Amministrazione

 Appendice: interventi normativi in materia di P.A

Capitolo 3: L'innovazione

 Appendice 1: interventi normativi in materia di innovazione

 Appendice 2: le prime iniziative in campo internazionale

PAGINA BIANCA

EXECUTIVE SUMMARY

Il miglioramento della pubblica amministrazione è un'esigenza sentita dai cittadini, dalle imprese, e dai dipendenti pubblici. I cittadini vogliono servizi di qualità, risposte certe e celeri, trasparenza ed efficienza nell'utilizzazione delle risorse. Il Governo vuole disporre di un'amministrazione che risponda a questi requisiti, e per questo motivo ha avviato una riforma basata sulla competenza, sul premio all'impegno, sulla valutazione dell'efficacia, sulla responsabilità.

Serve un rapido cambio di rotta: la strategia di Lisbona individua le azioni volte al miglioramento della regolamentazione e alla riduzione degli oneri amministrativi come gli strumenti di rafforzamento della competitività, della crescita e dell'occupazione. Al riguardo, la Commissione ha presentato un Programma d'azione volto specificamente alla riduzione degli oneri derivanti dalla legislazione Ue del 25 per cento entro il 2012.

La Relazione sullo stato dell'amministrazione pubblica 2007-2008 (La Relazione) offre la documentazione sullo stato dell'arte dell'amministrazione pubblica, sotto il profilo normativo e istituzionale e sotto il profilo organizzativo e contrattuale. A questa fotografia dettagliata dello stato dell'arte è dedicato il Volume Primo.

Per documentare l'impegno del Governo e del Ministero per la pubblica amministrazione e innovazione in questo primo semestre il Volume Secondo della Relazione espone le azioni intraprese e i primi risultati nei due campi, dell'amministrazione (capitolo 2) e dell'innovazione (capitolo 3).

PAGINA BIANCA

VOLUME PRIMO: LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE NEL 2007

La struttura e l'organizzazione della PA

Nel periodo 2001-2007, le amministrazioni sono passate da 9.732 a 10.417 unità, con una crescita del 7 per cento. Sulla base degli impulsi determinati nel 2001 dalla riforma del Titolo V della Costituzione la crescita della numerosità è da attribuire ad un incremento delle amministrazioni locali (+7,3 per cento) compensata da una diminuzione di quelle centrali (-4,3 per cento).

L'input di lavoro delle amministrazioni pubbliche per la produzione dei beni e dei servizi destinati alla collettività e al cittadino, nonché per il proprio funzionamento è cresciuto tra il 2001 e il 2007 dell'1,7 per cento. Nel 2007 la spesa per consumi finali costituisce il 40,3 per cento delle uscite complessive (correnti e in conto capitale) delle amministrazioni pubbliche. Altra importante componente di spesa è costituita dalle prestazioni sociali in denaro (35,2 per cento) mentre le spese in conto capitale, considerate nel complesso, ne rappresentano il 9,1 per cento e, infine, le spese per trasferimenti il 2,7 per cento.

Tra il 2001 e il 2007, la spesa per consumi finali complessiva cresce del 28,3 per cento e la destinazione della spesa alle funzioni non cambia in modo significativo. Si osservano, tuttavia, lievi incrementi del peso sul totale delle spese per le funzioni sanità e difesa; la sostanziale stabilità del peso relativo per protezione dell'ambiente, affari economici, abitazioni e assetto del territorio nonché attività ricreative, culturali e di culto; la riduzione, infine, delle quote relative di spesa destinata a servizi generali, ordine pubblico e sicurezza, istruzione e protezione sociale.

Al 31 dicembre 2006 il personale presente nelle amministrazioni pubbliche contava 3.081.685 unità a tempo indeterminato e 338.864 unità di personale a tempo determinato¹. Nello stesso anno, le amministrazioni hanno stipulato contratti a tempo determinato e atipici per un totale di, rispettivamente, 127.534 e 46.809 unità annue.

¹ Sono esclusi dal computo il personale di leva e gli allievi (48.476 unità nel 2006).

Rispetto al 2001, il personale a tempo indeterminato è diminuito del 5,4 per cento. Nel medesimo periodo, alla contrazione del personale a tempo indeterminato ha corrisposto un sensibile aumento del ricorso al tempo determinato: il personale precario rilevato in termini di presenze a fine anno (dirigenti, precari della scuola, forze armate, ecc) è cresciuto del 62,1 per cento (62,9 nelle amministrazioni centrali); diminuito, invece, risulta essere il numero dei contratti atipici: le unità annue rilevate nel 2006 appaiono inferiori a quelle del 2001 del 29,3 per cento.

Il contratto che regola il maggior numero di dipendenti pubblici è quello della Scuola (33,4 per cento) seguito da quello relativo al Servizio sanitario nazionale (19,8 per cento) e dal comparto Regioni e autonomie locali che, insieme a quello delle Regioni a statuto speciale, conta il 17,1 per cento del personale presente a fine anno.

La distribuzione geografica del personale presente in servizio nelle amministrazioni pubbliche nell'anno 2006 fa rilevare la maggiore concentrazione di personale pubblico nelle regioni Lazio e Lombardia, (circa il 12,0 per cento) seguite da Campania (10,0 per cento) e Sicilia (9,0 per cento).

Nel 2006, sono state effettuate complessivamente 133.528 assunzioni e 169.786 cessazioni. Anche per effetto dei reiterati blocchi delle assunzioni che si sono susseguiti nel tempo, rispetto al 2001 il personale in uscita dalle amministrazioni e, soprattutto, quello in entrata, appaiono ridimensionati.

Inoltre, nel 2006 si è registrato un saldo negativo a fine anno tra assunzioni e cessazioni (-36.258 dipendenti), quasi l'esatto opposto rispetto a quanto accadeva nel 2001, quando il saldo a fine anno era di entità pressoché equivalente ma di segno positivo.

I vincoli rigidi posti in materia di assunzioni a tempo indeterminato hanno determinato in capo alle amministrazioni un atteggiamento di sempre maggiore ricorso alle tipologie di lavoro flessibile, anche per fare fronte ad esigenze non di carattere temporaneo, ma connesse con il fabbisogno ordinario e continuativo dell'amministrazione. Nel tempo ciò ha determinato il costituirsi del fenomeno del **precariato**, riguardo al quale è stato messo a punto un piano di graduale stabilizzazione.

L'anno 2007 è stato caratterizzato dall'applicazione delle disposizioni in materia di stabilizzazione, che hanno determinato anche il sorgere di un contenzioso significativo, legato tanto ai criteri individuati dal legislatore per definire la platea degli stabilizzandi quanto alle modalità attuative poste in essere dalle amministrazioni. La procedura speciale di reclutamento secondo percorsi selettivi riservati ha ingenerato in capo ai possibili destinatari un'aspettativa di assunzione a tempo indeterminato.

Al fine di monitorare e contenere la spesa pubblica, infatti, è stata istituita presso il Dipartimento della funzione pubblica, ormai dal 1991, la banca dati "Anagrafe delle prestazioni". Riguardo al conferimento di incarichi a dipendenti, nel 2007, tra le 10.040 amministrazioni che hanno inviato comunicazioni in formato telematico, l'81,3 per cento ha comunicato di avere conferito incarichi, contro il 18,7 per cento che ha comunicato di non averne conferito alcuno.

Nel 2007, le amministrazioni che hanno trasmesso i dati hanno liquidato compensi per il pagamento di incarichi a consulenti e collaboratori esterni per un totale di circa 1 miliardo e 367 milioni di euro, mentre una cifra nettamente inferiore, pari a circa 295 milioni di euro, assomma i compensi liquidati in favore di dipendenti. Peraltro, l'85,5 per cento di tutti i compensi destinati al pagamento di consulenti e collaboratori esterni sono stati erogati da Amministrazioni locali, ivi incluse le Aziende (circa 1 miliardo e 169 milioni di euro), analogamente al 71,6 per cento dei compensi destinati alla liquidazione di incarichi affidati a dipendenti (circa 211 milioni di euro).

Per quanto riguarda il sistema delle relazioni sindacali, nel quadro di un'azione di concertazione con le parti sociali, il 2007 si è aperto con la sottoscrizione del Memorandum sul lavoro pubblico da parte di Governo, CGIL, CISL e UIL del 18 gennaio 2007, integrato dall'Intesa del 6 aprile 2007, sottoscritta anche da Regioni, ANCI, UPI e UNCEM, nonché dalle altre organizzazioni sindacali. Il Memorandum individua alcuni obiettivi strategici:

- accrescere la produttività, attraverso incentivazione della qualità dei servizi mediante efficaci sistemi di misurazione e controllo, volti a valutare il concreto raggiungimento degli obiettivi e risultati da parte della

dirigenza, valorizzando la professionalità dei lavoratori, anche in funzione della percezione degli utenti sui risultati conseguiti;

- lo sviluppo delle politiche occupazionali;
- l'incentivazione alla mobilità;
- l'impulso alle politiche meritocratiche.

Con riguardo alle dinamiche retributive relative al primo biennio economico 2006/2007 della tornata contrattuale 2006/2009, l'incremento a regime a decorrere dal 2008 sarà pari al 4,85 per cento, così composto:

- per l'anno 2006, sono state confermate le risorse previste dalla legge finanziaria per il 2006 (l. n. 266/2005) corrispondenti alla indennità di vacanza contrattuale (0,4 per cento);
- per l'anno 2007, è stato previsto un incremento retributivo complessivo (che assorbe anche la vacanza contrattuale) pari al 4,46 per cento per: tassi di inflazione programmata (2 per cento +1,7 per cento) e 0,5 per cento per incentivazione della produttività e 0,26 per cento per recupero del differenziale inflativo;
- a decorrere dal 2008, un ulteriore incremento pari allo 0,39 per cento.

Gli aumenti per il personale del comparto Sicurezza e difesa sono stati complessivamente del 4,86 per cento, ma la legge finanziaria 2008 (art. 3, commi 133 e 134 l. n. 244/2007) ha stanziato ulteriori risorse (0,39 per cento + 200 milioni di euro a decorrere dal 2008), ancora da utilizzare.

Quanto ai termini per la contrattazione collettiva, la legge finanziaria 2007 ha imposto termini perentori per la conclusione della procedura di certificazione, stabilendo che i contratti divengono comunque efficaci, trascorsi 40 giorni (55 nel caso di sospensione della procedura) dalla sottoscrizione dell'ipotesi dell'accordo.

Nel 2007 sono stati stipulati dall'ARAN e dalle OO.SS. 27 contratti collettivi nazionali di lavoro, compresi gli accordi quadro per il personale contrattualizzato, ed emanati 4 decreti del Presidente della Repubblica per il restante personale.

La contrattazione integrativa, pur essendo autonoma, non configura un'indipendenza in senso proprio (come avviene nel privato in cui è slegata dal livello nazionale) in quanto la legge impone la conformità del secondo livello alle regole stabilite dal primo, pena la nullità delle clausole difformi.

A differenza del settore privato, inoltre, il secondo livello è necessario e in effetti ha una diffusione quasi universale (97 per cento contro il 30 del privato). La contrattazione integrativa gestisce l'attribuzione delle quote di salario accessorio (retribuzione di produttività e indennità varie). Ne discende il delicato ruolo di questo livello di contrattazione ai fini della promozione del rendimento e della responsabilizzazione del personale. Essa quindi incide fortemente sulla determinazione della retribuzione complessiva percepita dai dipendenti pubblici (c.d. retribuzione di fatto), oltre quanto attribuito dalla contrattazione nazionale (c.d. retribuzione contrattuale). Anche per tale motivo la dinamica retributiva nel pubblico impiego appare più accelerata rispetto all'impiego privato ed alla stessa inflazione reale.

Al riguardo, l'Accordo del 6 aprile 2007 ha chiarito che una quota delle risorse disponibili, non inferiore al 0,5 per cento degli incrementi retributivi, dovrà essere destinata alla contrattazione integrativa per l'incentivazione della produttività.

Nell'arco temporale dell'applicazione delle regole del Protocollo del 1993, della durata di 15 anni, dinamiche simili caratterizzano il settore privato, che ha visto un incremento nominale complessivo pari al 64 per cento rispetto al valore dell'anno base, e il settore pubblico, dove l'incremento si è attestato al 66 per cento. Nello stesso periodo è possibile identificare nettamente tre cicli di crescita (da picco a picco) delle retribuzioni pubbliche.

Il primo, corrispondente al quinquennio 1993-1996 (varo del nuovo sistema e blocco temporaneo della contrattazione pubblica), è caratterizzato da una crescita annua per i dipendenti pubblici (3,2 per cento) sensibilmente inferiore a quella dei privati (4,5 per cento); nel secondo (1996-2001), mentre il settore privato rallenta (il tasso di crescita medio annuo scende al 3,3 per cento), nel settore pubblico – pur con le discontinuità legate ai ritardi nei rinnovi – la crescita salariale accelera e si porta in media al 4,1 per cento annuo; nel terzo ciclo (2001-2006) prosegue il rallentamento nel privato (2,8 per cento), ma nel pubblico

impiego le retribuzioni continuano a presentare una dinamica relativamente sostenuta (3,9 per cento l'anno), frenata solo dal dato del 2007 (1 per cento).

Queste indicazioni segnalano che, alla fase di caduta della retribuzione relativa dei dipendenti pubblici (1993-1995), ha fatto seguito una fase di parziale recupero (1996-1997), seguita da un'ulteriore fase di ridimensionamento (1998-1999) e quindi da un lungo periodo di crescita intensa (2000-2006).

La formazione dei dipendenti pubblici

L'investimento in formazione nel sistema della pubblica amministrazione italiana è diminuito anche nel 2007, ponendosi al di sotto della soglia dell'1 per cento sul totale della spesa per il personale (calcolata facendo riferimento alla massa salariale) fissata dalla Direttiva n.14 del 24 aprile 1995 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione in materia di formazione del personale. L'offerta formativa si presenta molto differenziata e privilegia i settori che sviluppano le competenze tecniche, specialistiche ed informatiche. Particolarmente importante sarà, in questo settore, monitorare l'evolversi degli interventi di supporto allo sviluppo delle capacità amministrative previsti nella programmazione 2007-2013 dei fondi strutturali, promossi dal Dipartimento della funzione pubblica, che ne curerà anche l'attuazione in qualità di Organismo intermedio.

Le attività e i processi

In linea con gli indirizzi europei, l'Italia con il Piano d'azione per la semplificazione e il miglioramento della qualità della regolazione per il 2007, predisposto il 31 marzo 2007 dal Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione, ha fatto proprio l'obiettivo adottando un programma di misurazione pluriennale degli oneri amministrativi che gravano sulle imprese, finalizzato alla loro riduzione. Nel 2007 la misurazione degli oneri amministrativi ha interessato le aree relative alla privacy, l'ambiente; la sicurezza civile (prevenzione incendi), il paesaggio e i beni culturali nonché la previdenza e il lavoro.

La misurazione è stata realizzata utilizzando la metodologia adottata dalla Commissione europea, lo *Standard Cost Model* (EU-SCM), che consente di

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

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

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

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

La partecipazione delle amministrazioni a società e consorzi pubblici

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

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

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

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

L'attività ispettiva

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

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

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

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

Le politiche per un'amministrazione di qualità

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

In particolare, le azioni avviate e realizzate riguardano:

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

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

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

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

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

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

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

L'innovazione tecnologica

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

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

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

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

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

L'attività internazionale e di cooperazione

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

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

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

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

VOLUME SECONDO

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

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

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

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

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

L'azione intrapresa dal Governo

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

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

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

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

Operazione trasparenza

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

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

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

Per l'anno 2007 gli elenchi registrano un incremento del numero del 2,6 per cento e un aumento della spesa del 5 per cento. Di qui, la previsione del d.l. 112/08, che obbliga il DFP a trasmettere alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che non hanno adempiuto all'obbligo di comunicazione, per rendere efficace quanto previsto dalla normativa circa il divieto per le amministrazioni inadempienti di conferire incarichi di consulenza nell'anno successivo.

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

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

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

L'assenteismo nel pubblico impiego: il monitoraggio delle assenze

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

Consapevole di tale criticità il Governo è intervenuto in maniera decisa e incisiva sulla materia attraverso una chiara azione di sensibilizzazione intrapresa dall'esecutivo e con iniziative normative rivolte a scoraggiare il frequente ricorso alle assenze per malattia.

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

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

Premiare le eccellenze

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

L'Operazione semplificazione

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

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

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

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

La riforma del pubblico impiego e della contrattazione

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

1. Vanno ridefiniti i diritti e i doveri del dipendente pubblico, restituendo dignità e prestigio a questo ruolo, consentendo di sanzionare chi lo svilisce con un comportamento scorretto.
2. È necessario promuovere e valorizzare la mobilità delle funzioni e del personale.
3. Va potenziata la funzionalità delle amministrazioni attraverso la contrattazione collettiva e integrativa, anche al fine di consentire la riorganizzazione dei luoghi di lavoro in accordo con i modelli dell'organizzazione del lavoro ad alta performance;
4. È necessario avviare meccanismi che riconoscano e premino il merito, che potenzino e utilizzino criteri moderni e trasparenti di valutazione del personale e, di qui, rivalutare il ruolo e i compiti del dirigente pubblico.

La manovra retributiva del Governo per il biennio 2008-2009

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

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

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

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

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

Per il 2009, la manovra retributiva dispone la disapplicazione per un anno delle misure di finanziamento della retribuzione accessoria per alcune specifiche categorie di dipendenti pubblici sulla base di particolari disposizioni di legge anziché contrattuali. Lo scopo della misura è duplice: da un lato frenare per il 2009 la crescita delle retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici, nell'attesa del varo di un nuovo modello contrattuale, e dall'altro "definire una più stretta correlazione di tali trattamenti alle maggiori prestazioni lavorative e allo svolgimento di attività di rilevanza istituzionale che richiedono particolare impegno e responsabilità" (decreto legge n. 112/2008, art. 67, c. 2).

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

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

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

L'art. 61 prevede però, al c. 17, l'istituzione di un nuovo fondo destinato almeno in parte al finanziamento della contrattazione decentrata. Il fondo presenta una dotazione iniziale a regime di 200 milioni di euro. In aggiunta a tale importo lo stesso sarà alimentato dalle economie derivanti dalla riduzione delle consulenze ed incarichi ai dipendenti..

Il nuovo modello contrattuale

In questa situazione, il nuovo modello contrattuale dovrà essere innanzitutto tale da garantire che i contratti vengano rinnovati tempestivamente. Al fine di azzerare gli arretrati e consentire l'impiego dal 2010 del nuovo modello, il Governo ha previsto di chiudere entro il 2008 tutte le pendenze relative al biennio 2006-2007 e di chiudere anche il biennio economico 2008-2009, con un unico contratto-ponte, che preveda aumenti pari ai tassi di inflazione programmata (1,7 per cento per il 2008 e 1,5 per cento per il 2009).

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

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

Il federalismo contrattuale

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

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

La valutazione delle performance

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

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

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

La valutazione delle amministrazioni pubbliche

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

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

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

Il cittadino, le imprese e le istituzioni devono sapere cosa accade nelle amministrazioni dello Stato, come vengono spesi i soldi, come vengono individuate le priorità.

È necessario promuovere modelli che non siano finalizzati solo alla “misurazione della qualità percepita” ma anche a valutare la “qualità dell’azione amministrativa”, secondo un processo che coinvolga in primis le performance delle amministrazioni. La pubblica amministrazione, imparando a valutare meglio se stessa, potrà migliorare anche i servizi che offre, con ricadute virtuose sulla soddisfazione degli utenti.

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

Promuovere la competitività delle imprese

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

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

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

Il rafforzamento e la diffusione dell’uso delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione è un obiettivo che riguarda sia il sistema della PA sia il sistema produttivo privato, soprattutto nelle aree più arretrate del paese ed in alcuni settori produttivi. Ciò significa completare le reti infrastrutturali digitali, a partire dal

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

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

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

Questa strategia punta a raggiungere un risultato decisivo per il sistema delle imprese: mobilitare efficacemente le risorse pubbliche destinate ad investimenti in ICT. Fino ad oggi, infatti, la capacità di spesa delle amministrazioni centrali e locali è rimasta spesso indietro, anche rispetto alle disponibilità. Le risorse impegnate non sono state utilizzate e sono rimaste "immobilizzate". La competitività del sistema delle imprese beneficia anche da altre iniziative, quali la dematerializzazione dei documenti, il riconoscimento delle transazioni digitali, l'accessibilità dei siti web delle amministrazioni, la qualità delle formazioni e la velocità dei servizi *on line* (banda larga).

Diffondere l'innovazione attraverso politiche di capacity building

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

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

La riduzione del “*digital divide*” tra le realtà territoriali del paese, è un obiettivo fondamentale per accompagnare il decentramento. Gli accordi con le regioni e con le realtà locali sono in linea con questa esigenza.

Risorse umane ed innovazione

Occorre realizzare le sinergie tra efficienza delle risorse umane, loro motivazione e capacità di utilizzare l'innovazione nei processi di gestione, produzione, controllo e monitoraggio delle attività della pubblica amministrazione e delle sue interazioni con il sistema delle imprese e con i cittadini.

Le linee guida della strategia dell'innovazione sono coerenti con quelle delle risorse umane: efficienza, efficacia e trasparenza.

Il passaggio al federalismo deve avvenire senza aumenti di costi, anzi con miglioramenti qualità e di efficacia dei servizi della pubblica amministrazione. Le imprese devono operare in un contesto competitivo, per esprimere a loro volta la propria capacità innovativa e contribuire alla crescita del paese e della sua pubblica amministrazione. Ai cittadini occorre offrire servizi più semplici, più rapidi, più efficaci, e questo deve avvenire in un contesto di trasparenza che stimoli la responsabilità non solo dei cittadini, ma delle amministrazioni nel raggiungere risultati apprezzabili.

La digitalizzazione della pubblica amministrazione ed i rapporti con i cittadini

Per ridurre i costi della “macchina pubblica” e diffondere l'uso delle nuove tecnologie il Piano industriale contempla precise misure volte ad eliminare sprechi relativi alla produzione di documenti cartacei. È stato stabilito che gli obblighi di pubblicazione degli atti o dei provvedimenti amministrativi si

intendono assolti con la pubblicazione degli stessi nei siti web delle singole amministrazioni e che dal 1° gennaio 2011 le pubblicazioni cartacee non avranno più effetto di pubblicità legale, dovendosi ritenere sostituite dalle pubblicazioni *on line* effettuate nei siti web delle varie amministrazioni.

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

- prevedere sanzioni, compresa l'inibizione dell'erogazione dei servizi disponibili in modalità digitali attraverso canali tradizionali, per le amministrazioni che non ottemperano alle prescrizioni del Codice;
- quantificare gli effettivi risparmi conseguiti dalle singole amministrazioni da utilizzare per finanziare i progetti di innovazione e per incentivare il personale coinvolto nei progetti;
- modificare la normativa in materia di firma digitale per semplificarne l'adozione e l'uso da parte della Pubblica Amministrazione, dei cittadini e delle imprese;
- prevedere il censimento e la diffusione degli applicativi informatici realizzati o utilizzati dalle Pubbliche Amministrazioni, dei servizi erogati con modalità digitali, delle *best practices* tecnologiche e organizzative adottate;
- incentivare il *project financing* quale strumento per l'accelerazione dei processi di valorizzazione dei dati pubblici;
- prevedere l'utilizzo del web nelle comunicazioni tra le amministrazioni e i propri dipendenti;
- prevedere la pubblicazione, sui siti delle Pubbliche Amministrazioni, di indicatori di *performances*.

Il Piano industriale contempla anche la definizione, da parte del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione d'intesa con la Conferenza unificata, di un Programma volto ad assicurare l'adesione di tutte le pubbliche amministrazioni al *Sistema Pubblico di Connettività* per garantire la realizzazione di progetti di

cooperazione tra i rispettivi sistemi informativi, l'interoperabilità delle banche dati e il miglioramento dei servizi erogati anche online ai cittadini e alle imprese. Per agevolare il rapporto tra cittadino e PA il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha promosso il Progetto “**Reti amiche**” (del cittadino), un sistema per l'erogazione di servizi pubblici attraverso i canali di distribuzione di Poste italiane, Tabaccai, ABI, Farmacie, Carabinieri, Ferrovie e Grande Distribuzione. Le Reti consentiranno di operare in condizioni di maggiore prossimità e amicalità con i cittadini, opereranno in competizione e sovrapposizione tra loro, il servizio aggiuntivo offerto dai soggetti della rete sarà a costo zero per lo Stato e a costo vivo per il cliente-utente.

Gli indirizzi di legislatura

Il Governo, oltre ad avviare una serie di operazioni immediate, ha parallelamente messo a punto il quadro logico-programmatico con cui inquadrare l'azione in materia di innovazione da impostare e portare avanti durante tutta la legislatura. È, infatti, intenzione di questo esecutivo di superare i limiti in termini di definizione degli obiettivi, canalizzazione degli sforzi e coordinamento dell'azione amministrativa emersi dall'esperienza degli ultimi anni.

La nuova strategia si prefigge di orientare l'“offerta” di risorse tecnico-finanziarie del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione in funzione della domanda di innovazione che emerge ai diversi livelli di governo. In particolare, il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione si propone di assecondare e governare attivamente i processi che emergono nelle diverse sedi in cui la politica dell'innovazione si manifesta, mettendo a disposizione di questa domanda risorse finanziarie, competenze tecniche, capacità di coordinamento e di aggregazione.

L'obiettivo è attivare un'azione di programmazione per progetti, avviando un confronto sulle priorità e le opzioni tecniche tra i diversi attori dell'intervento innovativo (il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, le altre amministrazioni centrali, le regioni e gli enti locali). Ciò al fine sia di definire quali interventi realizzare e quante risorse finanziarie dedicare a essi, che di stabilire ruoli e responsabilità dei diversi attori.

Le innovazioni dei processi interni alle amministrazioni e le misure per accrescere l'efficienza restano, dunque, di competenza dei singoli Dicasteri, mentre il coordinamento sarà affidato al Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, con il supporto del DIT e del CNIPA.

In presenza di progetti rilevanti e complessi, il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, anche attraverso il contributo del CNIPA, si occuperà anche della progettazione e dell'attuazione dell'intervento.

Il piano verrà operativamente realizzato sia tramite la sottoscrizione di opportune Convenzioni, sia con la definizione di nuovi Accordi di programma quadro con le diverse Regioni, ovvero con la rimodulazione di quelli già in essere. In concreto è previsto il coinvolgimento diretto dei Ministeri, delle Regioni e delle città capoluogo di Regione. Ciascuna Convenzione avrà il suo cronogramma di implementazione ben definito, verificabile e trasparente, secondo uno schema a geometria variabile, in grado di adattarsi alle diverse specificità ed esigenze.

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

L'impatto delle azioni innovative e delle politiche deve poter essere valutato, contribuendo per tale via alla crescita della trasparenza e dell'*accountability* dell'intervento pubblico. Al tal fine si darà voce al cittadino e all'impresa per valutare l'efficacia dell'amministrazione pubblica.

Infine, importante è che l'azione in materia di innovazione sia coerente con l'azione che il Governo sta promuovendo sul fronte del federalismo, promuovendo un reale decentramento dei sistemi governance e la rimozione del *digital divide* in atto tra le diverse realtà territoriali del Paese. A tal fine garantirà la massima interoperabilità tra le diverse amministrazioni coinvolte.

Le azioni trasversali

La Ue dà una definizione prestazionale e non tecnica della banda larga, individuandola come l'insieme di reti e servizi che consentono l'interattività a

velocità confortevole per l'utente. Per convenzione, oggi una connessione è "confortevole" e quindi a banda larga se la velocità di trasporto è superiore a 512 kbps.

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

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

L'Italia pur avendo compiuto dei notevoli progressi nella diffusione della larga banda con 10.100.000 accessi censiti al 31 dicembre 2007, con un incremento annuale del 18 per cento, presenta una particolarità legata alla diffusione capillare di cittadini ed imprese nel territorio. Al momento, 4.203 comuni hanno una reale copertura dei propri cittadini (superiore al 95 per cento) mentre i restanti hanno una copertura parziale e 2.026 comuni ne sono esclusi con una copertura inferiore al 5 per cento. Infine, per completare lo scenario solo 1.571 dispongono di accessi ad alta velocità oltre i 7 Mbit/sec.

Gli importi complessivi relativi ai solo ai punti 1 e 2 sono pari a 1058 ml € di cui 611 ml già impegnati.

Il sistema SPC

Il Sistema Pubblico di Connettività è ora disponibile come infrastruttura che connette le Pubbliche Amministrazioni – la più grande in Europa - e occorre ora procedere alla graduale costruzione di quella rete logica che colleghi e renda tra loro interoperabili le Pubbliche Amministrazioni, nell'ottica dell'*one stop shop*. È importante sottolineare come il disegno di SPC sia parte di, ed anzi abiliti, una visione federale condivisa del Sistema-Paese. Non a caso, il Governo di SPC è affidato dal CAD alla Commissione di Coordinamento del SPC che è un organo

paritetico fra PAC e PAT. In tal senso, è da realizzare compiutamente la trasformazione del SPC in una “rete federale”, compatibile con le reti delle regioni, province, comuni, comunità montane e i altri enti locali, mettendo in contatto e facendo interoperare tutte le amministrazioni pubbliche del Paese.

SPC si pone poi come luogo privilegiato per avviare servizi innovativi nella logica degli “*shared Services*” e dei “*web services*”. L’architettura dei servizi di cooperazione applicativa definita in SPC abilita, infatti, e facilita, questo tipo di servizi ed è disegnata in aderenza agli standard internazionali della SOA (*Service Oriented Architecture*). Alcuni importanti progetti cooperativi recentemente sviluppati sono già in linea con il modello tra questi si possono ricordare i Progetti ICAR ed il sistema del lavoro.

Il VoIP per risparmiare subito

La realizzazione della rete SPC ha già consentito un risparmio per la PA sulle spese annuali correnti destinate al trasporto (da 130 milioni di euro a 54 milioni di euro con capacità di banda triplicata) liberando risorse economiche che le amministrazioni possono destinare all’ICT. In particolare, i servizi opzionali, inseriti nell’Accordo Quadro CNIPA che disciplina i servizi di rete, prevedono la fornitura chiavi in mano degli impianti di fonia a fronte di un canone annuo di noleggio e manutenzione per postazione di lavoro.

Il CNIPA ha stimato, sulla base di dati di mercato, in prima approssimazione, in 120 milioni di euro il risparmio per anno per la PAC, a regime, derivante dall’introduzione obbligatoria del VoIP.

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

- una effettiva semplificazione dei rapporti dell’amministrazione verso i cittadini e le imprese;
- una riduzione dei costi di acquisizione e di gestione del complesso dei dati pubblici;

- la disponibilità dei dati medesimi per lo sviluppo di servizi e per l'aumento della qualità degli stessi.

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

Oltre il CAD

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

Un ripensamento e riordino degli enti agenzie facenti capo al Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione sarà necessario per renderli pienamente funzionali ai suoi piani d'azione ed al ruolo che esso dovrà svolgere nel sistema di *governance* dell'innovazione. Un ruolo che vedrà crescere l'esigenza di un supporto tecnico di valutazione e formulazione di programmi a servizio non solo dell'azione amministrativa del Ministero stesso più in generale del complesso del sistema pubblico.

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

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

Le prime iniziative in campo internazionale

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

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

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

Il rilancio della cooperazione con i PVS ed i paesi emergenti

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

L'Italia ha lanciato e sviluppato il programma "*e-government per lo sviluppo*" nel cui ambito sono stati realizzati 26 progetti in 18 paesi e nei Caraibi, in collaborazione con il Ministero degli esteri.

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

Per mantenere il ruolo internazionale acquisito, il Governo ha deciso di promuovere nel contesto del prossimo G8 un'ampia azione di cooperazione e partenariato con i PVS e i paesi emergenti. La definizione di una strategia condivisa sui Paesi e sulle aree di intervento in modo da sviluppare partnership che rappresentino un quadro in cui il sistema Italia possa muoversi con certezza, costanza ed efficacia.

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

L'iniziativa i2010 per la società dell'informazione in Europa costituisce parte integrante della Strategia di Lisbona per la crescita, la competitività e l'occupazione e rientra tra gli argomenti oggetto dei Piani di Riforma Nazionali che ogni anno gli Stati membri predispongono nell'ambito della Strategia stessa.

In questo ambito, l'azione del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, che partecipa al Consiglio TLC e Società dell'informazione, è prioritariamente orientata ad assicurare, in sinergia con le azioni degli stati membri e della Commissione, uno sviluppo delle politiche e degli interventi nei settori dell'interoperabilità dei servizi pubblici, in particolare di *eGovernment* e *eHealth*; della riduzione del *digital divide* attraverso l'attivazione di strategie di *e-inclusion* (accessibilità, domotica per categorie deboli, alfabetizzazione informatica); dei contenuti digitali.

Particolare attenzione verrà riservata all'obiettivo di favorire standard di interoperabilità a livello europeo ed internazionale accrescendo la partecipazione italiana (amministrazioni, enti e imprese) ai progetti pilota europei lanciati e cofinanziati attraverso il "*Competitiveness and Innovation Programme (CIP)* nel settore ICT".

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

PAGINA BIANCA

INDICE

VOLUME I

Prima parte

Le strutture

1. L'organizzazione

1.1 Il perimetro e le dimensioni pubbliche

1.1.1 Le definizioni

1.1.2 Le dimensioni

1.2 Il quadro dei compiti e delle funzioni delle amministrazioni:
l'analisi della spesa per funzione economica

1.3 Gli strumenti di valutazione della spesa pubblica

1.3.1 La *spending review*

1.3.2 La recente riforma del bilancio dello Stato

1.4 L'organizzazione dello Stato tra autonomia e capacità di
elaborare e implementare le politiche pubbliche

1.4.1 La tendenza all'autonomia

1.4.2 Autonomia e *policy capacity*: un possibile *trade - off*

1.5 La riorganizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato

1.6 Gli Enti pubblici nazionali e le Agenzie

2. Le risorse umane

2.1 La struttura del personale: un quadro d'insieme

2.1.1 La struttura del personale

- 2.1.2 Le dinamiche del personale: *turn-over* e mobilità
- 2.2 La regolazione e la gestione della dinamica del personale: reclutamento, trattamento giuridico, mobilità e *turn - over*
 - 2.2.1 Il reclutamento
 - 2.2.2 Il rapporto di lavoro del personale dirigenziale e non dirigenziale
 - 2.2.3 Le procedure di conferimento degli incarichi dirigenziali generali nelle amministrazioni dello Stato
 - 2.2.4 La mobilità
 - 2.2.5 L'Anagrafe delle prestazioni
 - 2.2.6 Il contenzioso
 - 2.2.7 Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle pubbliche amministrazioni.
- 2.3 Le relazioni sindacali delle pubbliche amministrazioni
 - 2.3.1 Quadro normativo generale
 - 2.3.2 La tornata contrattuale 2006-2009
 - 2.3.3 Il sistema della previdenza complementare
 - 2.3.4 La rappresentatività sindacale e gli scioperi
 - 2.3.5 L'andamento delle retribuzioni: il confronto retributivo pubblico-privato
- 2.4 La Formazione e il rafforzamento della capacità amministrativa
 - 2.4.1 Le attività ed i progetti maggiormente rilevanti per il supporto allo sviluppo delle capacità amministrative

Seconda parte

Le politiche

- 3. Le attività e i processi
 - 3.1 Semplificazione amministrativa e riduzione degli oneri burocratici: i primi risultati della misurazione e degli oneri amministrativi
 - 3.1.1 Le attività e la metodologia di misurazione
 - 3.1.2 I risultati delle attività di misurazione: una stima degli oneri gravanti sulle imprese
 - 3.2 La pianificazione strategica e la programmazione finanziaria

3.3 I sistemi di valutazione

3.4 Le partecipazioni delle pubbliche amministrazioni a consorzi e a società

3.4.1 La banca dati CONSOC

3.4.2 I risultati del primo anno di operatività della banca dati

3.4.3 Le partecipazioni a consorzi e a società

3.4.4 Le caratteristiche dei consorzi e delle società

3.5 L'attività ispettiva

4. Le politiche per un'amministrazione di qualità

4.1 Lo scenario

4.2 Le tematiche e le iniziative avviate

4.2.1 Il miglioramento continuo: CAF - *Common Assessment Framework* e il Premio qualità 2007-2008

4.2.2 La *customer satisfaction*: l'indagine sullo stato di attuazione della Direttiva del Ministro per la funzione pubblica del 24 marzo 2004 e la valutazione dei servizi on line

4.2.3 La multicanalità nell'erogazione dei servizi pubblici

4.2.4 La partecipazione dei cittadini alle politiche pubbliche: analisi di pratiche e valutazione civica dei servizi comunali e scolastici

4.3 Le azioni per la valorizzazione di funzioni e strutture della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni.

5. L'innovazione tecnologica

5.1 Il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie

5.2 Le attività e i progetti

5.2.1 Progetti nel settore della sanità elettronica

5.2.2 Progetti nel settore scuola e università

5.2.3 Progetti nel settore delle imprese

5.2.4 Progetti nel settore della sicurezza

5.2.5 Progetti con Regioni ed Enti locali

5.2.6 Progetti nel settore della Giustizia

5.2.7 Progetti per la Società dell'Informazione

5.2.8 Attività della struttura di missione “*e-government* per lo sviluppo”

6. La cooperazione a livello europeo ed internazionale

6.1 L'attività internazionale svolta dal Dipartimento della funzione pubblica

6.2 I rapporti bilaterali

6.3 La cooperazione europea

6.4 L'attività ONU e OCSE

ALLEGATI

Rilevazione dei distacchi e dei permessi sindacali retribuiti, delle aspettative e dei permessi sindacali non retribuiti e delle aspettative e permessi per funzioni pubbliche (anno 2007).

VOLUME II

Capitolo 1: Le carenze strutturali del sistema-Italia

- 1.1. Modernizzare il paese: le priorità
- 1.2. L'importanza di una strategia

Capitolo 2: La pubblica amministrazione

- 2.1. Luci e ombre
- 2.2. L'azione intrapresa dal Governo nei primi mesi
 - 2.2.1 La strategia d'azione
 - 2.2.2 Riorganizzare la P.A.: il "Piano industriale"
 - 2.2.3 Operazione trasparenza
 - 2.2.4 L'assenteismo nel pubblico impiego: il monitoraggio delle assenze
 - 2.2.5 Premiare le eccellenze: l'iniziativa "Non solo fannulloni" e il concorso "Premiamo i risultati"
 - 2.2.6 L'Operazione semplificazione
- 2.3. La riforma del pubblico impiego
 - 2.3.1 I diritti e i doveri del dipendente pubblico
 - 2.3.2 La mobilità delle funzioni e del personale
 - 2.3.3 La contrattazione collettiva nel pubblico impiego
 - 2.3.4 La manovra retributiva del Governo per il biennio 2008-2009
 - 2.3.5 Il nuovo modello contrattuale: punti acquisiti
 - 2.3.6 Il federalismo contrattuale

2.4. La valutazione della *performance*

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

2.4.2 La valutazione delle amministrazioni pubbliche

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

Appendice: interventi normativi in materia di P.A.

Capitolo 3: L'innovazione

3.1. La politica del Governo per l'innovazione

3.1.1 Il piano d'azione

3.1.2 Un approccio di sistema

3.1.3 Il ruolo dell'azione di governo

3.2. L'azione del Governo nei primi mesi

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

3.2.2 Reti amiche

3.2.3 Gli indirizzi di legislatura

3.3. I progetti di sistema

3.3.1 Il sistema Sanità

3.3.2 Il sistema Giustizia

3.3.3 Il sistema Istruzione

3.4. Le azioni trasversali

3.4.1 La banda larga

3.4.2 La rete pubblica

3.5. Una nuova organizzazione per il sistema dell'innovazione

Appendice 1: interventi normativi in materia di innovazione

Appendice 2: le prime iniziative in campo internazionale

INDICE BOX

Le indicazioni sulla *public governance* dell'OCSE

I costi sostenuti dalle imprese per oneri amministrativi

I “numeri” della modernizzazione del Paese

La strategia europea per l'innovazione

Il riordino delle agenzie

Operazione graffiti: puliamo le città

Un riferimento oggettivo per la dinamica delle retribuzioni di fatto

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

Il servizio anticorruzione

La *Delivery unit*

La legge finanziaria 2009

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

I Protocolli di intesa con Microsoft

Il Progetto Università digitale

Servizi in rete per le scuole

Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione

PAGINA BIANCA

VOLUME I

PAGINA BIANCA

Capitolo 1

L'organizzazione

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 1

L'ORGANIZZAZIONE

1.1 Il perimetro e le dimensioni pubbliche

1.1.1 Le definizioni

L'esigenza di rappresentare in modo sistematico ed approfondito le strutture organizzative e le risorse, i processi di funzionamento e i risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche – sulla spinta delle politiche di risanamento finanziario e di “avvicinamento all'Europa” che, attuate a partire dal 1992, hanno rafforzato la necessità di adottare sistemi omogenei di contabilità nazionale tra i paesi dell'Unione Europea – ha avuto il merito di portare il dibattito sulle caratteristiche fondamentali delle istituzioni pubbliche al di fuori di quegli ambiti istituzionali e scientifici, di tradizione prevalentemente giuridica, nei quali era stato collocato fino a quel momento.

Il problema dell'inquadramento concettuale di ciò che si definisce amministrazione pubblica, al di là delle istituzioni “tradizionalmente” identificate come tali (ad esempio i Ministeri e le amministrazioni autonome, le Regioni e gli enti locali o le autorità indipendenti), ha messo in evidenza che sussistono, a tutt'oggi, notevoli difficoltà ad identificare con certezza un consistente numero di soggetti (gli enti pubblici) che pur svolgendo funzioni pubbliche non risultano immediatamente riconoscibili come amministrazioni pubbliche.

Mancando, infatti, una nozione unitaria, scientificamente condivisa, di “pubblica amministrazione” si rileva la presenza di una pluralità di nozioni generate dallo scopo per il quale di volta in volta vengono impiegate rendendo difficile effettuare confronti e analisi comparative.

Nell'ambito strettamente giuridico la giurisprudenza amministrativa e di legittimità hanno definito alcuni requisiti che consentono di identificare in via convenzionale una pubblica amministrazione laddove essi ricorrano in via prevalente o nella totalità.

Secondo la schematizzazione utilizzata in ambito giuridico si definisce pubblica amministrazione quel soggetto che:

- persegue un fine pubblico;
- viene qualificato, per legge, “ente pubblico”;
- presenta una natura pubblica in quanto la sua attività (almeno in via prevalente) si svolge in regime di diritto amministrativo;
- viene finanziato con trasferimenti pubblici e opera secondo le norme della contabilità dello Stato;
- regola i rapporti di lavoro secondo le norme del pubblico impiego;
- prevede la presenza di rappresentanti di enti pubblici negli organi di amministrazione;
- è sottoposto a controlli e vigilanza da parte di soggetti pubblici;
- non è sottoposto a procedure fallimentari.

Nonostante lo sforzo di pervenire a classificazioni e definizioni stabili, tuttavia permangono incertezze e problematicità sia nella individuazione sia nell'applicazione dei requisiti descritti che peraltro sono applicabili a sistemi amministrativi nazionali, ossia legati alle tradizioni giuridiche dei singoli paesi. Emblematica, in tal senso, la materia degli enti pubblici in cui prevale - come più volte segnalato dalla dottrina - il principio dell'atipicità che impedisce di ricercare quelle caratteristiche comuni che permettono di pervenire ad una classificazione stabile. Inoltre, nell'ambito delle Regioni e degli enti locali, si sta affermando la tendenza a creare, per lo svolgimento di attività istituzionali o per l'erogazione di servizi, soggetti di natura giuridica sia pubblica che privata con funzioni *market* o non *market*.

La difficoltà di poter contare su elementi certi per identificare e collocare tali figure nell'ambito di classificazioni condivise e ufficiali emerge, quindi, con grande evidenza.

Allo scopo di rappresentare statisticamente l'organizzazione e il funzionamento delle Amministrazioni pubbliche - adottando un campo di osservazione certo e comparabile a livello europeo - la statistica ufficiale ha individuato come dominio di riferimento il settore istituzionale definito secondo i criteri del Sistema europeo dei conti nazionali Sec95¹.

Utilizzato ai fini della contabilità nazionale nelle principali sedi internazionali e utilizzato per l'elaborazione dei conti economici nazionali per settori istituzionali, il Sec95 considera come

¹ Il Sistema europeo dei conti nazionali (Sec95) è un sistema contabile che assicura la possibilità di effettuare comparazioni internazionali e che descrive in maniera sistematica e dettagliata il complesso di una economia, le componenti e le sue relazioni con le altre economie (Regolamento 2223/1996). Cfr. Commission of the European Communities, ESA95, and Commission of the European Communities, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations, World Bank, System of National Accounts 1993, Brussels/Luxembourg, New York, Paris, Washington, DC1993.

principale unità di analisi statistica *l'unità istituzionale* definita come il “centro elementare di decisione economica, caratterizzato da uniformità di comportamento, da autonomia decisionale nell'esercizio della propria funzione principale e da una contabilità completa (o con la possibilità, dal punto di vista economico e giuridico, di compilare una contabilità completa qualora gliene sia fatta richiesta)”².

In base a questi principi il settore delle amministrazioni pubbliche (S.13) viene definito come l'insieme delle “unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali, la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese”³.

Per classificare l'insieme dei soggetti appartenenti al settore amministrazioni pubbliche il Sec95, diversamente da quanto viene fatto in un ambito squisitamente giuridico⁴, utilizza un criterio economico, mediante il quale vengono classificati tutti gli operatori del sistema economico. Tuttavia si osserva che, nonostante la differenza concettuale esistente tra i diversi approcci, emerge un nucleo centrale di amministrazioni, peraltro il più numeroso, che ricade comunque nel campo di applicazione definito dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165.

Il motivo principale del ricorso alla classificazione Sec95 per l'individuazione del campo di osservazione consiste, quindi, nella necessità di utilizzare criteri di inclusione certi, anche se non completamente esaurienti, rispetto all'obiettivo di produrre informazioni statistiche sull'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni pubbliche.

Ciò è oltremodo rilevante nelle fasi in cui il legislatore è particolarmente attivo nella predisposizione di politiche di riforma amministrativa a seguito delle quali si verificano mutamenti – talvolta strutturali e repentini - delle caratteristiche e delle posizioni giuridiche di molte unità istituzionali. Interventi di privatizzazione, trasformazione, fusione hanno, infatti, modificato e continuano a modificare la natura giuridica, le fonti di finanziamento, la struttura del personale e talvolta la missione istituzionale di talune amministrazioni. L'applicazione di sistemi di classificazione basati su criteri di tipo giuridico e istituzionale determinerebbe, quindi, una incertezza informativa di fondo derivante dalla variabilità dei criteri.

² In proposito si veda anche il regolamento Cee n.696/1993 sulle unità statistiche.

³ Sec95, par. 2.68 e seguenti.

⁴ Cfr. le definizioni contenute nel d.lgs. n.29/1993 e nel d.lgs. n.165/2001.

L'impianto classificatorio del Sec95 aggrega le unità istituzionali di tutto il sistema economico in cinque distinti settori istituzionali⁵, alcuni dei quali suddivisi in sottosettori. Ciascuno dei settori e sottosettori riunisce le unità istituzionali che hanno un comportamento economico simile, prendendo in considerazione sia la tipologia di operatori cui esse appartengono, sia la funzione principale.

Il settore delle amministrazioni pubbliche è suddiviso in quattro sottosettori: amministrazioni centrali (S.1311), amministrazioni di stati federati (S.1312), amministrazioni locali (S.1313), enti di previdenza e assistenza sociale (S.1314).

Il sottosettore amministrazioni centrali considera "tutti gli organi amministrativi dello Stato e gli altri enti centrali la cui competenza si estende alla totalità del territorio economico, esclusi gli enti centrali di previdenza e assistenza sociale". Il sottosettore amministrazioni di stati federati non risulta, attualmente, utilizzabile poiché l'attuale configurazione istituzionale del sistema amministrativo italiano non lo consente. Nel sottosettore delle amministrazioni locali sono classificate le unità istituzionali che costituiscono "gli enti pubblici territoriali la cui competenza si estende a una parte del territorio economico, esclusi gli enti locali di previdenza e assistenza sociale." Infine, nel sottosettore enti di previdenza e assistenza sociale vengono raggruppate tutte le "unità istituzionali centrali, di stati federati e locali, la cui attività principale consiste nell'erogare prestazioni sociali".

A rafforzare l'applicazione e la diffusione del concetto di amministrazioni pubbliche, settore S13 secondo il Sec95, ha contribuito, infine, l'art. 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n.311 (legge finanziaria 2005) che ha previsto esplicitamente l'individuazione di un elenco delle amministrazioni pubbliche da parte dell'Istituto nazionale di statistica (Istat) e la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Tale disposizione legislativa prevede, infatti, che "al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in sede di Unione Europea, indicati nel Documento di programmazione economico-finanziaria e nelle relative note di aggiornamento, per il triennio 2005 – 2007, la spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate per l'anno 2005 nell'elenco 1 allegato alla citata legge e per gli anni successivi dall'Istat, con proprio provvedimento pubblicato nella Gazzetta Ufficiale non oltre il 31 luglio di ogni anno, non può superare il limite del 2 per cento rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate del precedente anno, come risultanti dalla Relazione previsionale e programmatica".

⁵ Società finanziarie (S.11); Società non finanziarie (S.12), amministrazioni pubbliche (S.13), Famiglie (S.14), Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie (S.15).

1.1.2 Le dimensioni

Le istituzioni

Come emerge anche dai dati sulla numerosità delle amministrazioni pubbliche, gli impulsi determinati nel 2001 dalla riforma del titolo V della Costituzione, insieme al processo di integrazione europea, hanno inciso sulla struttura organizzativa e sui comportamenti delle amministrazioni pubbliche, centrali e locali nonché sulle aree di azione politica e amministrativa delle organizzazioni.

In termini strettamente dimensionali emerge che nel complesso, nel 2007, le amministrazioni pubbliche sono organizzate in 10.417 unità istituzionali, con una crescita del 7,0% rispetto al 2001 in cui se ne contavano 9.732. Se si analizza l'articolazione in sottosettori, si osserva che le amministrazioni centrali ammontano a 178 unità con una diminuzione del 4,3% rispetto al 2001, mentre gli enti di previdenza e assistenza sociale con 27 unità registrano la perdita di una sola unità nel periodo considerato (Prospetto 1).

Prospetto 1 - Unità istituzionali del settore S.13/Sec95, per sottosettore e sottoclasse di unità istituzionali – Anni 2001 e 2007 (valori assoluti e variazioni assolute e percentuali)

CODICE SOTTO-SETTORE	SOTTOSETTORI E SOTTOCLASSI DI UNITÀ ISTITUZIONALI	Anno		Variazione 2001/2007	
		2001	2007	Assoluta	Percentuale
S.1311	Amministrazioni centrali	186	178	-8	-4,3
	Ministeri, Presidenza del consiglio e Agenzie fiscali	19	25	6	31,6
	Organi costituzionali e di rilievo costituzionale	8	8	0	0,0
	Autorità amministrative indipendenti	6	6	0	0,0
	Altri enti dell'amministrazione centrale	153	139	-14	-9,2
S.1313	Amministrazioni locali	9.518	10.212	694	7,3
	Regioni e Province autonome	22	22	0	0,0
	Province	100	104	4	4,0
	Comuni	8.101	8.101	0	0,0
	Asl ed Enti e Aziende ospedaliere	321	291	-30	-9,3
	Camere di commercio	102	104	2	2,0
	Comunità montane	356	354	-2	-0,6
	Unioni di comuni	138	321	183	132,6
	Università ed Istituti di istruzione universitaria	65	80	15	23,1
	Altri enti dell'amministrazione locale	313	835	522	166,8
S.1314	Enti nazionali previdenza e assistenza sociale	28	27	-1	-3,6
	Enti nazionali previdenza e assistenza sociale	28	27	-1	-3,6
S.13	TOTALE	9.732	10.417	685	7,0

Fonte: Istat, Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto consolidato (art. 1, c.5, L.311/04)

La crescita più consistente, dunque, si osserva nelle amministrazioni locali che con 10.212 unità istituzionali nel 2007, mostrano una crescita pari al 7,3% rispetto al 2001, segno che l'attuazione del processo di decentramento e di ampliamento dell'autonomia delle amministrazioni regionali e locali – avviato con la legge 15 marzo 1997, n. 59 - continua a produrre effetti più che significativi sulla struttura dell'offerta pubblica di servizi, anche attraverso la creazione di nuovi soggetti istituzionali che svolgono funzioni di produzione dei servizi, adottando nuove forme giuridiche e nuove modalità di gestione.

Le risorse umane

Proseguendo l'analisi sui caratteri strutturali delle amministrazioni pubbliche, si osserva che l'input di lavoro⁶ impiegato dal complesso delle amministrazioni pubbliche per la produzione dei beni e dei servizi destinati alla collettività e al cittadino nonché per il proprio funzionamento è cresciuto tra il 2001 e il 2007 dell'1,7 per cento, variazione di gran lunga inferiore a quella registrata per il numero delle unità istituzionali – come già segnalato - nel medesimo periodo (+7,0 per cento) (Prospetto 2).

Prospetto 2 - Unità di lavoro delle amministrazioni pubbliche per sottosettore istituzionale - Anni 2001 e 2007 (valori assoluti in migliaia e variazione percentuale)

SOTTOSETTORI	Anno		Variazione percentuale 2007/2001
	2001	2007	
Amministrazioni centrali	2.019,2	2.051,9	1,6
Di cui:			
<i>Stato</i>	1.974,4	2.004,5	1,5
Amministrazioni locali	1.492,2	1.522,9	2,0
Di cui:			
<i>Regioni, province, comuni</i>	638,9	623,7	-2,4
<i>Enti locali sanitari</i>	691,2	697,3	0,9
Enti nazionali di previdenza e assistenza	57,7	55,8	-3,3
Totale*	3.569,1	3.630,6	1,7

Fonte: Istat, Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche. Sec95: Anni 1980-2007

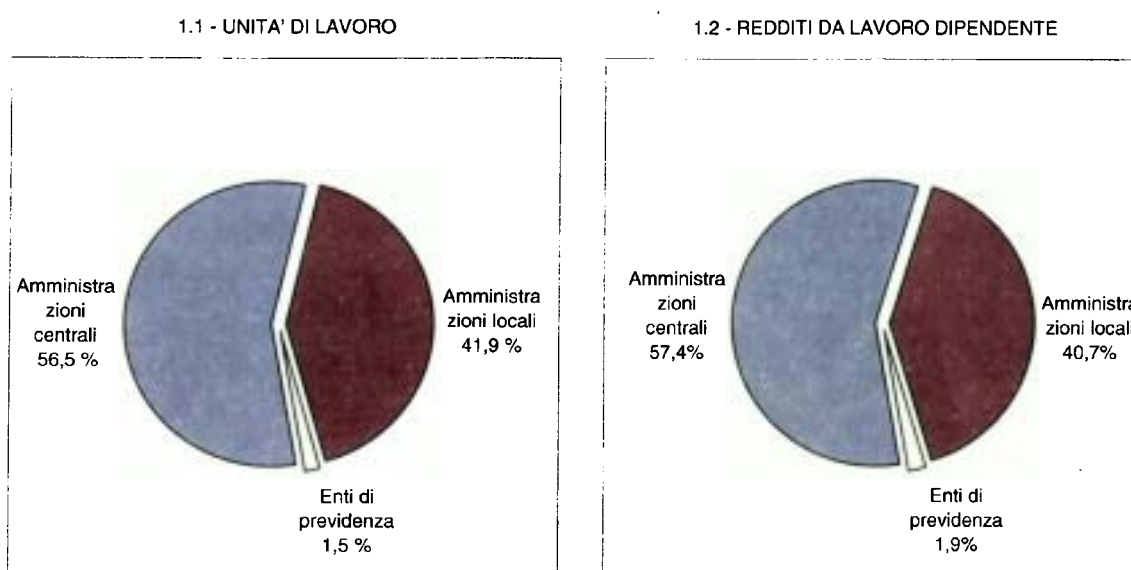
* Totale al netto del contingente di militari di leva presenti solo nel 2001 con 104.000 unità.

Anche in questo caso emerge che il segno e l'intensità della variazione non si presentano in modo omogeneo nei tre sottosectori considerati. Infatti, alle variazioni positive registrate nei sottosectori delle amministrazioni centrali e locali (rispettivamente pari a +1,6 e +2,0 per cento) si contrappone la riduzione dell'input di lavoro negli enti di previdenza (-3,3 per cento). Regioni, Province e Comuni, inoltre, fanno registrare la riduzione delle unità di lavoro

⁶ L'input di lavoro è espresso in unità di lavoro equivalenti a tempo pieno.

del 2,4 per cento, segnalando evidentemente l'aumento delle dimensioni (in termini di unità istituzionali e di risorse umane) di altre tipologie di enti classificati nel sottosettore delle amministrazioni locali.

Grafico 1 – Unità di lavoro e redditi da lavoro dipendente per sottosectori istituzionali – Anno 2007



Fonte: Istat, Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche. Sec95: Anni 1980-2007

Nel 2007 le unità di lavoro sono concentrate prevalentemente nei sottosectori delle amministrazioni centrali (56,5 per cento) e locali (41,9 per cento) mentre il restante 1,5 per cento delle unità è riferibile ad enti di previdenza e assistenza. Analogamente, il reddito da lavoro dipendente, compenso complessivo riconosciuto dalle amministrazioni ai propri dipendenti per il lavoro svolto, è prevalentemente concentrato nel settore delle amministrazioni centrali (57,4 per cento) e locali (40,7 per cento) mentre l'1,9 per cento è erogato a favore di dipendenti degli enti di previdenza ed assistenza (Grafico 1). La differenza tra le due composizioni percentuali fa trasparire un trattamento economico medio dei dipendenti delle amministrazioni centrali e degli enti di previdenza più favorevole di quello destinato ai dipendenti degli enti locali.

1.2 Il quadro dei compiti e delle funzioni delle amministrazioni: l'analisi della spesa per funzione economica

La rappresentazione statistica delle attività delle amministrazioni pubbliche, dei livelli di domanda e di offerta dei servizi nonché dei risultati ottenuti in termini di prodotto incontra limiti significativi determinati dalla scarsa disponibilità delle fonti sia dal punto di vista della sistematicità dei dati di base sia da quello della coerenza e pertinenza dei metodi di misurazione.

Peraltro sono note le difficoltà di misurazione dei servizi pubblici e in particolare delle attività amministrative e di regolazione. Esse sono spesso connesse alle caratteristiche di indivisibilità dell'offerta e di non esclusione degli utenti, ma dipendono anche dagli effetti indiretti e osservabili nel tempo, come anche dal valore che in ambito pubblico assumono alcune caratteristiche, soprattutto con riguardo all'equità degli interventi pubblici, alla garanzia di parità nel trattamento dei cittadini, nonché alla legittimità degli atti. Per tutti questi motivi la rappresentazione statistica delle attività delle amministrazioni pubbliche che viene offerta spesso si presenta incompleta, orientata a fornire alcuni indicatori di offerta e di produzione relativi a specifici servizi più facilmente misurabili e che si riferiscono solo ad alcuni settori della pubblica amministrazione.

Tuttavia privilegiando l'approccio squisitamente funzionale della classificazione economica delle attività e degli ambiti di intervento delle amministrazioni pubbliche si può soddisfare l'obiettivo di rappresentare i principali settori in cui si esplica l'azione amministrativa. In tal senso la classificazione funzionale delle spese delle amministrazioni fornisce un quadro completo della spesa pubblica che, per la parte relativa alla spesa per consumi finali ha rilevanza nel quadro macroeconomico rappresentato dal conto delle risorse e degli impieghi; in tale ambito, inoltre, è possibile distinguere tra la spesa per consumi finali di tipo individuale e di tipo collettivo che sono rilevanti per la quantificazione dei consumi finali effettivi⁷ delle famiglie.

In particolare, la parte di spesa pubblica che va oltre la spesa per consumi finali costituisce l'analisi delle transazioni attraverso cui il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche

⁷ SEC95, par. 3.81 *"I consumi finali effettivi sono costituiti dai beni o dai servizi acquisiti dalle unità istituzionali residenti per il soddisfacimento diretto di bisogni umani, siano essi individuali o collettivi"*. Per quanto riguarda le Amministrazioni pubbliche la classificazione COFOG individua come servizi di tipo individuale la maggior parte dei servizi di tipo sanitario, quelli dell'istruzione, i servizi ricreativi e culturali e i servizi della protezione sociale. All'interno di queste Divisioni COFOG la parte di spesa relativa ai servizi di tipo collettivo, quali coordinamento e atti di indirizzo politico, risultano minoritari. Per un'analisi quantitativa del fenomeno Cfr. tav. 30 "Statistiche in breve", 18 giugno 2008.

interviene nel processo di redistribuzione del reddito e di accumulazione del capitale. L'uso della *Classification of Functions of Government* - COFOG, permette di standardizzare le varie fonti informative utilizzate⁸. L'informazione statistica risultante è integrata, in quanto proviene da un processo che permette una rilettura attenta delle diverse fonti di finanza pubblica (e perciò viene quindi assicurata la coerenza tra le varie fonti che in partenza sono frammentate e disomogenee). La pratica della classificazione funzionale mira a riprodurre a livello di classi COFOG il dettaglio utilizzato nella classificazione economica.

Partendo dalle fonti dei dati vengono operate puntualmente tutte le classificazioni e riclassificazioni che costruiscono l'aggregato di Contabilità Nazionale partendo dalla contabilità pubblica⁹.

Il supporto informativo offerto dalla classificazione funzionale offre, pertanto, agli economisti uno strumento di analisi delle politiche pubbliche che va oltre l'analisi degli aggregati economici.

DIVISIONI COFOG

01. - SERVIZI GENERALI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

02. - DIFESA

03. - ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA

04. - AFFARI ECONOMICI

05. - PROTEZIONE DELL'AMBIENTE

06. - ABITAZIONI E ASSETTO TERRITORIALE

07. - SANITA'

08. - ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURALI E DI CULTO

09. - ISTRUZIONE

10. - PROTEZIONE SOCIALE

⁸ Il Trattato di Maastricht ha richiesto, per una applicazione pratica, il rispetto di una serie di vincoli che fossero quantificabili attraverso strumenti quantitativi standardizzati comuni ai Paesi dell'Unione europea. A tal fine è stato fatto riferimento al Sistema dei Conti Europei (SEC 95), reso obbligatorio quale riferimento per la redazione dei conti nazionali per gli stati membri attraverso l'adozione del Regolamento europeo n.2223/96 e successive integrazioni.

⁹ La legge n. 94/1997, di modifica della legge n. 468/1978, aveva già previsto l'introduzione di un sistema di classificazione funzionale centrato sulle funzioni obiettivo e sugli indicatori di risultato, ma è solo con il disegno di legge di bilancio per il 2008 che il governo ha inteso dare un'ulteriore spinta alla riforma del bilancio per migliorare la valutazione delle scelte adottate. Inoltre, visto l'esplicito riferimento in tale impianto normativo agli schemi adottati nei conti nazionali, è stata introdotta nell'ambito del bilancio annuale, anche la classificazione europea standard della spesa (COFOG). La COFOG prevede tre livelli di ripartizione funzionale (Divisioni, Gruppi e Classi) ed un ulteriore quarto livello, quello delle Missioni istituzionali, espressivo delle realtà funzionali del nostro Paese. L'adozione della COFOG risponde, inoltre, alla necessità di assicurare i confronti internazionali

Una prima analisi dei dati relativi all'anno 2007 mostra che la spesa per consumi finali costituisce il 40,3 per cento delle uscite complessive (correnti e in conto capitale) delle amministrazioni pubbliche. Altra importante componente di spesa è costituita dalle prestazioni sociali in denaro (35,2 per cento) mentre le spese in conto capitale, considerate nel complesso, ne rappresentano il 9,1 per cento e, infine, le spese per trasferimenti il 2,7 per cento (Prospetto 3).

Prospetto 3 - Uscite correnti e in conto capitale delle amministrazioni pubbliche (Conto economico consolidato) - Anno 2007 (valori assoluti in milioni di euro a prezzi correnti e valori percentuali)

AGGREGATI	Valori assoluti	Valori percentuali (a)	
Uscite correnti	684.932	90,9	
<i>Di cui:</i>			
<i>Spesa per consumi finali</i>	303.950	40,3	(100,0)
<i>Di cui:</i>			
<i> Redditi da lavoro dipendente</i>	164.645	21,9	(54,2)
<i> Consumi intermedi</i>	79.738	10,6	(26,2)
<i> Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market</i>	41.722	5,5	(13,7)
<i> Altre spese</i>	17.845	2,4	(5,9)
<i>Prestazioni sociali in denaro</i>	265.284	35,2	
<i>Altre uscite correnti</i>	20.339	2,7	
Uscite in conto capitale	68.493	9,1	
Uscite complessive	753.425	100,0	

Fonte: Istat, Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche. Sec95: Anni 1980-2007

(a) Nelle parentesi tonde è riportato il peso di ciascuna componente sulla spesa complessiva per consumi finali.

Prospetto 4 - Spesa per consumi finali per funzioni - Anni 2001 e 2007 (valori assoluti in milioni di euro a prezzi correnti, variazione e composizione percentuale)

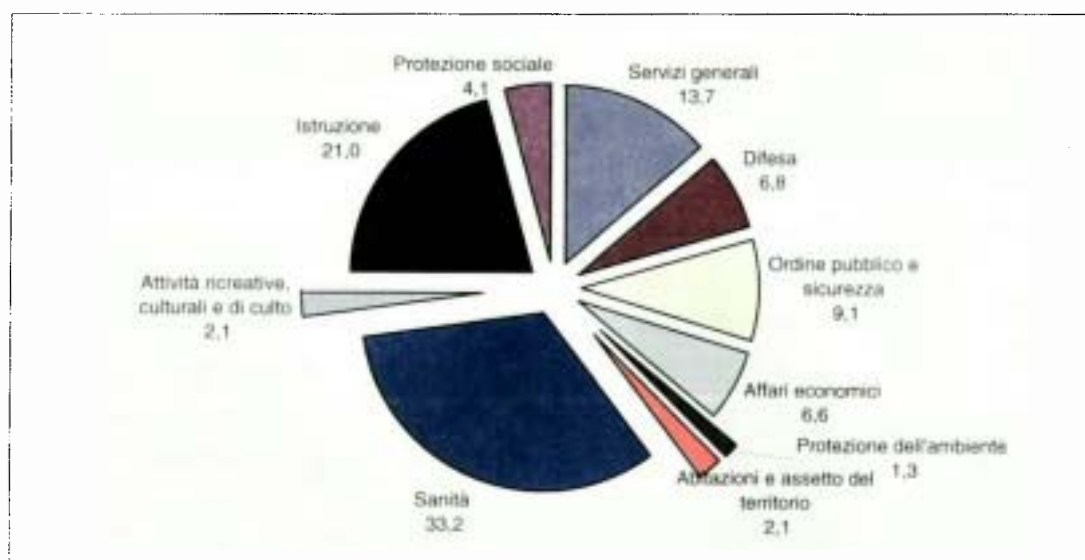
FUNZIONI	Valori assoluti		Variazione percentuale 2007/2001	Composizione percentuale	
	2001	2007		2001	2007
Servizi generali	33.826	41.770	23,5	14,3	13,7
Difesa	13.992	20.559	46,9	5,9	6,8
Ordine pubblico e sicurezza	23.057	27.695	20,1	9,7	9,1
Affari economici	15.784	20.149	27,7	6,7	6,6
Protezione dell'ambiente	2.790	4.086	46,5	1,2	1,3
Abitazioni e assetto del territorio	5.250	6.291	19,8	2,2	2,1
Sanità	74.487	100.907	35,5	31,4	33,2
Attività ricreative, culturali e di culto	4.953	6.245	26,1	2,1	2,1
Istruzione	52.090	63.938	22,7	22,0	21,0
Protezione sociale	10.628	12.310	15,8	4,5	4,1
Totale	236.857	303.950	28,3	100,0	100,0

Fonte: Istat, Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche. Sec95: Anni 1980-2007

La spesa per consumi finali è prevalentemente destinata ai redditi da lavoro dipendente (54,2 per cento); seguono le spese per consumi intermedi (26,2 per cento), le spese¹⁰ per acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market (13,7 per cento) e altre spese per il 5,9 per cento (Prospetto 4).

Nel 2007, le funzioni che assorbono le quote maggiori di spesa per consumi finali sono la sanità (33,2 per cento) e l'istruzione (21,0 per cento). Seguono i servizi generali (13,7 per cento), le funzioni afferenti all'ordine pubblico e alla sicurezza (9,1 per cento), la difesa (6,8 per cento) e gli affari economici (6,6 per cento). Quote di spesa inferiori sono destinate alla protezione sociale, alle attività ricreative, culturali e di culto, alla funzione abitazioni e assetto del territorio e infine alla protezione dell'ambiente (Grafico 2).

Grafico 2 – Spesa per consumi finali per funzione – Anno 2007



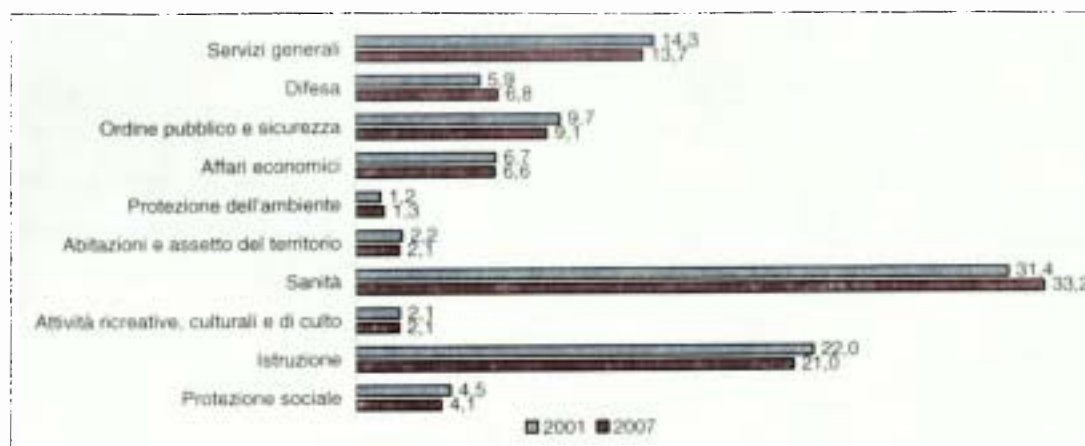
Fonte: Istat, Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche. Sec95: Anni 1980-2007

Va osservato come la distribuzione percentuale della spesa per consumi finali risulti fortemente connessa alla produzione diretta di alcuni servizi, quali la sanità e l'istruzione, da parte delle amministrazioni pubbliche; per quanto riguarda altre funzioni si osservano delle strette connessioni con il processo di redistribuzione del reddito - come avviene ad esempio nel caso della protezione sociale operata prevalentemente attraverso le operazioni di

¹⁰ Le spese per acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market si riferiscono alle cosiddette prestazioni sociali in natura, cioè beni e servizi di tipo sanitario e di assistenza sociale erogati direttamente dai produttori market, quali medicinali, servizi sanitari in convenzione, etc. per i quali le amministrazioni pubbliche pagano il produttore che li fornisce direttamente al cittadino, cioè all'utilizzatore finale.

trasferimenti correnti, prestazioni sociali in denaro - e di accumulazione del capitale, come avviene nel campo degli affari economici, fortemente caratterizzati da trasferimenti correnti, quali i contributi alla produzione, e di investimenti diretti e contributi agli investimenti alle imprese.

Grafico 3 – Spesa per consumi finali per funzioni – Anni 2001 e 2007



Fonte: Istat, Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche. Sec95: Anni 1980-2007

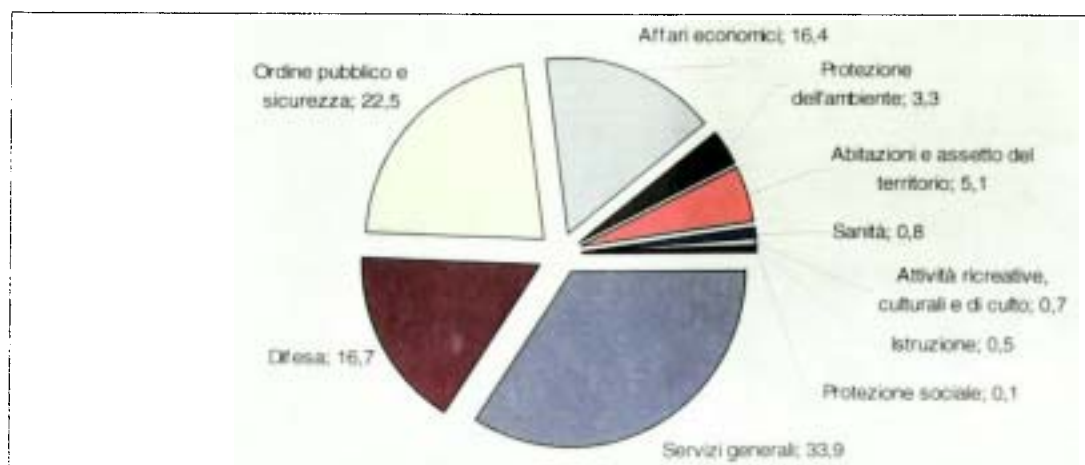
Tra il 2001 e il 2007, la spesa per consumi finali complessiva cresce del 28,3 per cento e la destinazione della spesa alle funzioni non cambia in modo significativo. Si osservano, tuttavia, lievi incrementi del peso sul totale delle spese per le funzioni sanità e difesa; la sostanziale stabilità del peso relativo della spesa finale per protezione dell'ambiente, affari economici, abitazioni e assetto del territorio e attività ricreative, culturali e di culto; la riduzione, infine, delle quote relative di spesa destinata a servizi generali, ordine pubblico e sicurezza, istruzione e protezione sociale (Grafico 3).

La differente destinazione funzionale delle spese per consumi finali emerge in modo evidente se si articola l'ammontare complessivo nelle sue due componenti, quella destinata ai consumi collettivi (che rappresenta il 40,5 per cento del totale) e quella relativa ai consumi individuali (59,5 per cento) (Prospetto 5).

Prospetto 5 - Spesa per consumi finali collettivi e individuali per funzioni – Anno 2007 (valori assoluti in milioni di euro a prezzi correnti e composizione percentuale)

FUNZIONI	Spesa per consumi collettivi	Spesa per consumi individuali	Totale
VALORI ASSOLUTI			
Servizi generali	41.770	-	41.770
Difesa	20.559	-	20.559
Ordine pubblico e sicurezza	27.695	-	27.695
Affari economici	20.149	-	20.149
Protezione dell'ambiente	4.086	-	4.086
Abitazioni e assetto del territorio	6.291	-	6.291
Sanità	1.040	99.867	100.907
Attività ricreative, culturali e di culto	805	5.440	6.245
Istruzione	567	63.371	63.938
Protezione sociale	153	12.157	12.310
Totale	123.115	180.835	303.950
VALORI PERCENTUALI			
Servizi generali	33,9	-	13,7
Difesa	16,7	-	6,8
Ordine pubblico e sicurezza	22,5	-	9,1
Affari economici	16,4	-	6,6
Protezione dell'ambiente	3,3	-	1,3
Abitazioni e assetto del territorio	5,1	-	2,1
Sanità	0,8	55,2	33,2
Attività ricreative, culturali e di culto	0,7	3,0	2,1
Istruzione	0,5	35,0	21,0
Protezione sociale	0,1	6,7	4,1
Totale	100,0	100,0	100,0

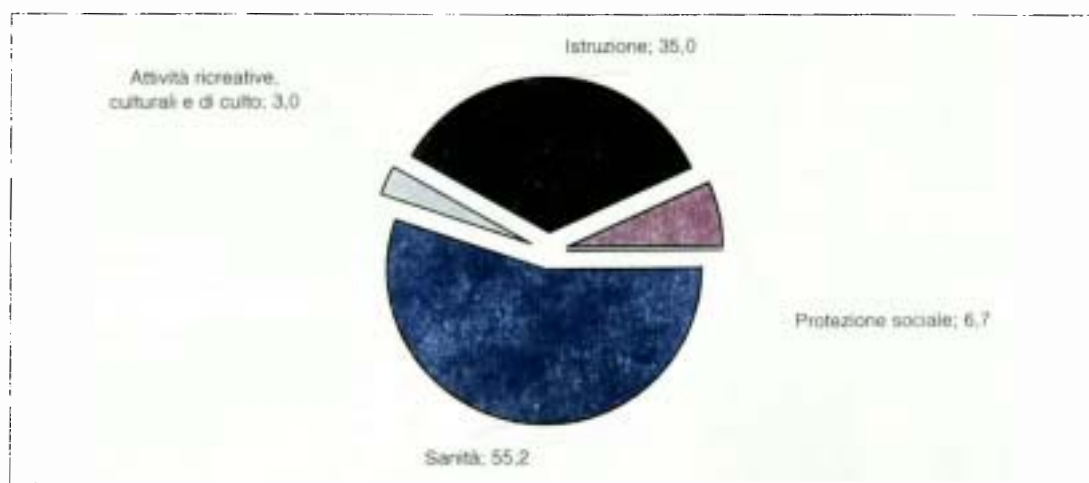
Fonte: Istat, Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche. Sec95: Anni 1980-2007

Grafico 4 - Spesa per consumi collettivi – Anno 2007 (valori percentuali)

Fonte: Istat, Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche. Sec95: Anni 1980-2007

Le quote maggiori della spesa per consumi collettivi sono destinate alla produzione e alla erogazione di beni non rivali: sono, infatti, riferibili a servizi generali (33,9 per cento), a ordine pubblico e sicurezza (22,5 per cento), a difesa (16,7 per cento) e ad affari economici (16,4 per cento). Quote di spesa molto meno rilevanti sono invece riferibili alle funzioni abitazioni e assetto del territorio (5,1 per cento) e protezione dell'ambiente (3,3 per cento) e alle restanti funzioni che, infatti, caratterizzano fortemente la spesa per consumi finali individuali (Grafici 4 e 5). La spesa per consumi finali individuali è, infatti, destinata per il 55,2 per cento alla sanità, per il 35,0 per cento all'istruzione, per il 6,7 per cento alla protezione sociale e per il 3,0 per cento alle attività ricreative, culturali e di culto.

Grafico 5 - Spesa per consumi individuali – Anno 2007 (valori percentuali)



Fonte: Istat, Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche. Sec95: Anni 1980-2007

Alcuni confronti a livello internazionale

La banca dati Eurostat relativa alle Statistiche GFS (*Government Finance Statistics*) consente il confronto tra le strutture di spesa dei Paesi dell'Unione Europea.¹¹

Il prospetto 6, che riporta la distribuzione percentuale della spesa (uscite complessive, di parte corrente e in conto capitale, dati consolidati) tra le divisioni COFOG per i Paesi europei che rientrano nella definizione di EU13 per il 2006 e il 2001, mostra nei due anni e in tutti i Paesi la prevalenza delle spese connesse alla protezione sociale.

¹¹ Si ricorda che la definizione di spesa utilizzabile a tali fini è quella data dal Regolamento 1500/2000, che costituisce anche oggetto della corrente diffusione statistica dell'Istat.

I dati evidenziano, inoltre, come i Paesi con un elevato debito pubblico¹² - Italia, Grecia e Belgio - presentino una più elevata percentuale di spesa per i Servizi generali delle amministrazioni pubbliche, funzione che accoglie al suo interno una specifica classe dedicata agli oneri sul debito pubblico. Nel periodo considerato, tuttavia, la Grecia e il Belgio incrementano il peso della suddetta funzione sul totale delle spese, mentre l'Italia fa registrare andamento contrario passando il peso delle spese per i servizi generali delle Amministrazioni pubbliche dal 20,3 per cento del 2001 al 17,5 rilevato nel 2006.

Prospetto 6 - Spesa per funzione dei Paesi dell'UE13 – Anni 2001 e 2006 (valori percentuali)

PAESI	Servizi generali	Difesa	Ordine pubblico e sicurezza	Affari economici	Protezione ambiente	Abitazioni e assetto del territorio	Sanità	Attività ricreative, culturali e di culto	Istruzione	Protezione sociale	Totale (=100)
ANNO 2006											
Austria	13,7	1,8	3,0	9,4	0,7	1,2	14,6	2,0	11,9	41,7	126.926
Belgio	17,5	2,1	3,4	10,3	1,3	0,8	14,2	2,7	12,1	35,7	153.582
Finlandia	13,3	3,1	3,0	9,3	0,7	0,6	13,9	2,3	12,0	41,8	81.631
Francia											956.679
Germania	13,3	2,3	3,5	7,2	1,1	2,1	13,6	1,3	8,9	46,7	1.054.490
Grecia	19,2	5,4	2,6	10,5	1,4	0,9	11,2	0,8	5,5	42,4	90.506
Irlanda	10,4	1,5	4,0	13,3	1,7	3,8	22,9	1,8	12,2	28,4	59.720
Italia	17,5	2,7	3,8	11,7	1,6	1,5	14,1	1,7	9,0	36,4	739.185
Lussemburgo	10,5	0,6	2,4	11,7	2,5	1,7	11,9	4,5	11,7	42,5	13.083
Paesi Bassi	15,9	3,2	3,8	10,3	1,8	2,2	12,8	3,0	11,1	35,9	246.410
Portogallo	14,9	2,8	4,1	8,3	1,2	1,2	15,5	2,2	15,3	34,5	71.947
Slovenia	13,6	3,2	3,7	8,9	1,0	1,2	13,6	2,6	14,2	37,9	13.780
Spagna	11,8	2,9	4,8	13,0	2,3	2,3	14,6	3,8	11,2	33,3	378.321
ANNO 2001											
Austria	14,8	1,8	2,9	10,7	0,7	1,7	12,7	2,0	11,5	41,1	109.676
Belgio	21,1	2,5	3,2	9,3	1,6	0,6	13,2	1,9	11,9	34,7	127.150
Finlandia	14,4	3,0	2,8	9,5	0,6	0,9	12,2	2,4	12,4	41,7	66.778
Francia	14,5	4,0	2,4	5,9	1,4	3,3	13,0	2,3	12,3	40,9	772.060
Germania	13,1	2,5	3,5	8,8	1,2	2,2	13,2	1,5	8,9	45,2	1.005.060
Grecia	21,4	7,3	2,6	12,0	1,1	0,9	10,1	0,7	6,1	37,7	66.318
Irlanda	12,3	2,1	4,4	16,1	1,7	4,2	18,9	1,7	12,9	25,7	38.975
Italia	20,3	2,4	4,0	9,1	1,8	1,6	13,1	1,7	9,8	36,2	599.587
Lussemburgo	12,0	0,8	2,4	7,2	3,3	2,2	12,6	4,4	12,0	43,2	8.607
Paesi Bassi	18,3	3,5	3,4	11,7	1,8	2,3	8,5	3,1	10,7	36,8	203.063
Portogallo	14,3	3,2	4,0	12,5	1,5	2,2	15,0	2,6	15,6	29,1	57.432
Slovenia	16,1	2,6	3,8	9,0	1,1	1,3	14,1	2,2	13,4	36,4	9.824
Spagna	14,3	2,8	4,9	12,0	2,2	2,7	13,3	3,5	11,1	33,2	262.982

Fonte: Eurostat, Banca dati GFS (Government Finance Statistics)

¹² In corrispondenza ad un elevato debito pubblico si osserva anche, solitamente, una forte incidenza delle spese per interessi passivi sul totale della spesa pubblica.

La spesa per la sanità, tra le principali spese per servizi a carattere individuale, in Italia rappresenta il 14,1 per cento del totale delle spese nel 2006 (13,1 per cento nel 2001), peso non significativamente distante da quello rivestito dalla funzione nella struttura della spesa dei restanti Paesi EU13, fatta eccezione per l'Irlanda, Paese in cui la spesa per la sanità ha peso significativamente superiore alla media.

Nella struttura della spesa complessiva, in Italia, l'istruzione ha un peso pari al 9,0 per cento nel 2006 (9,8 nel 2001) sostanzialmente in linea con la Germania, superiore soltanto alla Grecia e inferiore a tutti i restanti Paesi europei (EU13), in ambedue gli anni considerati.

Infine, le spese per l'ordine pubblico e la sicurezza decrescono lievemente tra il 2001 e il 2006 passando dal 4,0 per cento del 2001 al 3,8 per cento rilevato nel 2006; sempre lievemente, ma al contrario, cresce il peso della spesa relativa alla funzione difesa, pari al 2,4 per cento nel 2001 e al 2,7 per cento nel 2006.

Il peso della spesa per la funzione ordine pubblico e sicurezza rilevato in Italia è sostanzialmente pari a quello dei Paesi Bassi, della Slovenia, dell'Irlanda e del Portogallo ed è superiore ai restanti Paesi EU13 esclusa la Spagna che, infatti, assegna alla funzione il 4,8 per cento della spesa complessiva, valore massimo registrato.

Quanto al peso attribuito alle spese per la difesa, l'Italia è sostanzialmente in linea con Portogallo, Spagna, Finlandia, Paesi Bassi e Slovenia e supera, a volte in misura rilevante, i restanti paesi europei ad eccezione della Grecia che fa rilevare il peso massimo rilevato sia nel 2001 sia nel 2006.

1.3 Gli strumenti di valutazione della spesa pubblica

1.3.1 La *spending review*

Nel corso del 2007 è stato avviato un generale processo di riforma del bilancio dello Stato e della finanza pubblica che ha comportato, tra gli altri interventi, la riclassificazione del bilancio dello Stato per programmi e missioni allo scopo di migliorare le funzioni informative, allocative ed esecutive; il riavvio del dibattito sulla riforma delle procedure di bilancio; l'attuazione del federalismo fiscale ai sensi del Titolo V della Costituzione.

In questo contesto si inserisce l'attività della Commissione tecnica della finanza pubblica che - prevista dall'art.1, commi da 474 a 481, della legge 27 dicembre 2006, n.296 (legge finanziaria 2007), e costituita con decreto ministeriale del 16 marzo 2007 - ha predisposto, a

partire dal giugno del 2007, un programma di lavoro mirato ad introdurre strumenti di analisi e di valutazione della spesa pubblica orientati ad ottenere una sua riqualificazione attraverso appropriate riallocazioni di risorse.

Lo strumento utilizzato dalla Commissione è stato quello della *revisione della spesa* (espressione che convenzionalmente traduce la locuzione *spending review*) già applicato in altri paesi e diretto a “superare un approccio puramente incrementale nella formulazione del bilancio – si spiega nel *Rapporto intermedio-*, basato su modifiche marginali alla spesa storica, e di riesaminare l’intera struttura della spesa, nella filosofia del *bilancio a base zero*”¹³. L’introduzione di tale metodologia, adottata negli ultimi anni, oltre che nel Regno Unito, in Australia, Canada, Francia, Olanda e Nuova Zelanda, è stata favorita, in Italia, dall’applicazione del nuovo sistema di classificazione del bilancio pubblico realizzata dalla Ragioneria Generale dello Stato in concorso con tutti i ministeri e accolto già nella legge finanziaria del 2008.

La necessità di rendere più chiaro il legame tra azioni e finalità delle amministrazioni allo scopo di poter eseguire valutazioni *ex post* degli effetti delle politiche di spesa, ha accompagnato l’intero processo di riforma che si è avvalso, tra gli altri, dei suggerimenti proposti dal *team* di esperti del Dipartimento degli affari fiscali del Fondo monetario internazionale, nell’ambito di una missione tecnica svolta nella primavera del 2007 (si veda in proposito lo specifico rapporto IMF Fiscal Affairs Department, Italy – *Budget System Reforms*, maggio 2007).

Una prima applicazione della *revisione della spesa* da parte della Commissione tecnica ha riguardato l’analisi del comportamento di spesa di cinque ministeri. Hanno dato la disponibilità a collaborare, su indicazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, i Ministeri della Giustizia, Infrastrutture, Interno, Istruzione e Trasporti che insieme rappresentano circa il 30% del totale della spesa corrente dello Stato (al netto degli oneri per interessi ed altre partite finanziarie) e il 26% della spesa in conto capitale.

I lavori eseguiti con il contributo dell’Ufficio Studi della Ragioneria Generale dello Stato – e svolti con la collaborazione, oltre che del personale interno ai Ministeri, di esperti dell’Istat, della Corte dei Conti, dell’Isae, della Consip, del Dipartimento della funzione pubblica, degli Uffici del Servizio di controllo interno, del Nars – hanno consentito di presentare, già nel settembre del 2007, il *Libro verde sulla spesa pubblica*, con lo scopo di fornire alcune prime indicazioni.

¹³ cfr. Ministero dell’Economia e delle Finanze. *Commissione tecnica per la Finanza pubblica, Rapporto intermedio sulla revisione della spesa, Doc.2007/9*, Roma, 13, dicembre 2007.

Un aspetto messo in evidenza dall'analisi sulla dinamica della spesa pubblica in Italia nel 2007, ha riguardato l'efficacia "soltanto di breve periodo" delle manovre generalizzate di contenimento. Secondo il parere della Commissione, infatti, "il blocco delle assunzioni ha generato subito numerose deroghe che hanno reso più opaco e complicato il quadro nel pubblico impiego" mediante il "massiccio" ricorso al lavoro precario. La conseguenza di queste scelte è stata la riduzione del risparmio iniziale "ma soprattutto (...) una forte pressione verso successive immissioni in ruolo attraverso le sanatorie di fatto rappresentate dai concorsi riservati o dai crediti accumulati"¹⁴. Altrettanto criticabile, si legge ancora nel documento, "il blocco stipendiale, che ha originato una spinta a promozioni generalizzate, con intuitivi effetti sulla funzionalità delle strutture".

Si segnalavano, inoltre, gli "elementi di similarità nella natura dei problemi che i Ministeri – si spiega nella sintesi dei risultati – si trovano ad affrontare". In tal senso si individuavano alcune "tipologie di interventi" che si potevano considerare trasversali alle singole aree e che possono, quindi, essere trasferiti a tutti i dicasteri allo scopo di consentire un primo programma di riqualificazione della spesa. Una classificazione per "macro tipologie di intervento" metteva, quindi, in evidenza alcune aree di azione quali:

- la razionalizzazione dell'organizzazione periferica dello Stato;
- la revisione delle procedure amministrative;
- la revisione dell'organizzazione del personale;
- le revisioni nella politica dei trasferimenti;
- la revisione della struttura dei bilanci e dei rapporti con il Ministero dell'Economia e delle finanze;¹⁵
- l'introduzione di metodologie di valutazione ex post;
- la predisposizione di un "quadro informativo completo, tempestivo e attendibile tanto sulle evidenze finanziarie quanto sui risultati conseguiti e sulle risorse materiali impiegate nelle azioni delle singole amministrazioni"¹⁶.

1.3.2 La recente riforma del bilancio dello Stato

Con apposita circolare del 5 giugno 2007, n.21, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, è stata prevista una diversa redazione del bilancio capace di evidenziare, esercizio dopo esercizio, le funzioni assegnate alle amministrazioni.

¹⁴ Ministero dell'Economia e delle Finanze. *Commissione tecnica per la Finanza pubblica, La revisione delle spesa pubblica. Rapporto 2008, Doc.2008/1*, Roma, 12 giugno 2008, p.13.

¹⁵ Ministero dell'Economia e delle Finanze. *Commissione tecnica per la Finanza pubblica, Rapporto intermedio cit.*, p. 19.

¹⁶ *Ibidem*, p.14.

La nuova classificazione delle risorse finanziarie, che prende spunto da quella individuata dalla legge 3 aprile 1997, n.94, si articola secondo due nuovi livelli di aggregazione, le “Missioni” e i “Programmi”, ed è stata disegnata anche in vista di un possibile raccordo con i livelli della classificazione COFOG.

Le missioni, che possono essere ministeriali o interministeriali, sono 34 e costituiscono le principali funzioni e gli obiettivi strategici che si vogliono conseguire attraverso l'utilizzo delle risorse che vengono stanziare in bilancio per ciascuna specifica funzione.

Prospetto 7 - Missioni del bilancio dello Stato

CODICE MISSIONE	DESCRIZIONE MISSIONE	NUMERO PROGRAMMI
1	Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	3
2	Amm.strazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	1
3	Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	6
4	L'Italia in Europa e nel mondo	11
5	Difesa e sicurezza del territorio	8
6	Giustizia	4
7	Ordine pubblico e sicurezza	7
8	Soccorso civile	5
9	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	5
10	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	3
11	Competitività e sviluppo delle imprese	4
12	Regolazione dei mercati	3
13	Diritto alla mobilità	8
14	Infrastrutture pubbliche e logistica	9
15	Comunicazioni	4
16	Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	3
17	Ricerca e innovazione	15
18	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	6
19	Casa e assetto urbanistico	3
20	Tutela della salute	5
21	Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	5
22	Istruzione scolastica	10
23	Istruzione universitaria	3
24	Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia	8
25	Politiche previdenziali	1
26	Politiche per il lavoro	5
27	Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	5
28	Sviluppo e riequilibrio territoriale	3
29	Politiche economico-finanziarie e di bilancio	5
30	Giovani e sport	2
31	Turismo	1
32	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3
33	Fondi da ripartire	2
34	Debito pubblico	2

Superando l'approccio tradizionale, che articolava la spesa pubblica secondo l'organizzazione amministrativa del Governo, le missioni forniscono una rappresentazione politico-

istituzionale delle linee seguite dalle singole amministrazioni nelle decisioni di spesa adottate e sono utili nell'ambito del dibattito parlamentare. La loro denominazione evidenzia e conferma la scelta di assegnare allo Stato non solo il compito di svolgere funzioni fondamentali, ma anche quello di ridistribuire ed allocare le risorse finanziarie.

La nuova struttura prevede trentadue missioni che traducono le priorità dello Stato e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica, e due missioni trasversali presenti in tutti gli stati di previsione dei ministeri, ovvero i "Fondi da ripartire", che raccolgono alcuni fondi di riserva e speciali che non hanno una specifica collocazione in sede di predisposizione della legge di bilancio di previsione e che vengono assegnati con provvedimenti adottati in corso di gestione, e i "Servizi istituzionali e generali", che considerano le spese di funzionamento dell'apparato amministrativo e non sono di conseguenza attribuibili in maniera puntuale alle singole missioni.

Il concetto di missione, come qui inteso, consente di effettuare dei confronti tra macroaggregati di spesa e quindi può essere paragonato al primo livello della classificazione COFOG; se ne discosta, però, per la maggiore capacità esplicativa in quanto alcune funzioni di secondo o terzo livello svolte dallo Stato sono state individuate come primarie dalla nuova classificazione, mentre altre funzioni di primo livello della classificazione COFOG non vengono prese in considerazione perché dotate di poca capacità esplicativa (ad es. "Affari economici").

Il livello successivo costituisce il fulcro della nuova classificazione applicata al bilancio in quanto ogni missione si realizza concretamente attraverso più programmi. I programmi individuano i risultati da conseguire attraverso l'azione dello Stato sui cittadini e nel territorio e permettono al Parlamento ed al Governo di scegliere l'impiego delle risorse assegnate tra scopi alternativi ed al tempo stesso costituiscono un livello di dettaglio non eccessivo che permette di superare la caratteristica rigidità del bilancio.

I 168 programmi costituiscono dei macroaggregati omogenei di attività svolte da ogni ministero (nella generalità dei casi funzionamento, interventi ed investimenti) al fine di conseguire gli obiettivi definiti all'interno delle finalità istituzionali attribuite. Nel bilancio predisposto per la decisione parlamentare, ogni ministero ha evidenziate le missioni sulle quali è coinvolto, i programmi di competenza specifica con riferimento ai macroaggregati di spesa e, nell'ambito di questi ultimi, ai centri di responsabilità.

La denominazione dei programmi sottolinea le finalità da perseguire con le risorse finanziarie assegnate al programma stesso ed evidenzia un mutamento di prospettiva per le amministrazioni di spesa: si passa da un bilancio diretto principalmente all'individuazione dei

soggetti chiamati a gestire le risorse assegnate (i c.d. centri di responsabilità), ad un documento contabile che definisce le azioni attivate attraverso la spesa pubblica, quindi da una allocazione delle risorse ai soggetti si passa ad un'allocazione riferita alle funzioni da svolgere.

Prospetto 8 – Numero di Missioni e Programmi nella legge di bilancio e delle singole missioni, per Ministero

MINISTERI	Numero		Elenco missioni assegnate
	Missioni	Programmi	
Economia e finanze	25	45*	1, 3-5, 7-9, 11, 13-15, 17-19, 22, 24-27, 29-34
Sviluppo economico	7	16	10-12, 17, 28, 32, 33
Lavoro e previdenza sociale	5	9	17, 25, 26, 32, 33
Giustizia	3	7	6, 32, 33
Affari esteri	3	10	4, 32, 33
Pubblica istruzione	5	14	4, 17, 22, 32, 33
Interno	7	15	2, 3, 7, 8, 27, 32, 33
Ambiente e tutela del territorio e del mare	4	10	17, 18, 32, 33
Infrastrutture	4	13	14, 19, 32, 33
Comunicazioni	5	8	15, 17, 18, 32, 33
Difesa	4	11	5, 17, 32, 33
Politiche agricole, alimentari e forestali	7	12	7-9, 17, 18, 32, 33
Beni e attività culturali	5	11	17, 21, 32, 33, 34
Salute	4	10	17, 20, 32, 33
Trasporti	5	12	7, 13, 17, 32, 33
Università e ricerca	5	9	4, 17, 23, 32, 33
Solidarietà sociale	5	10	17, 24, 27, 32, 33
Commercio internazionale	3	6	16, 32, 33

* Di cui 30 Programmi finanziari

La nuova classificazione, quindi, offre a tutte le amministrazioni l'opportunità di ridisegnare la propria organizzazione, rivedendo, gradualmente, strutture, responsabilità e attività svolte. I programmi, infatti, vengono definiti con riferimento alle attività effettivamente espletate e non in relazione alle strutture evidenti all'interno delle amministrazioni stesse.

I programmi possono essere specifici di ciascun ministero, ma vi possono essere anche casi di condivisione tra più amministrazioni (ad esempio le spese "indirette", ovvero non attribuibili ex-ante ai programmi, e le spese di "indirizzo politico" entrambe collegate alla missione "servizi istituzionali e generali"). Nella pratica si è proceduto all'aggregazione delle missioni istituzionali (4° livello funzionale della classificazione COFOG) in maniera tale da individuare degli aggregati che fossero maggiormente rappresentativi rispetto a quelli già esistenti. Un ulteriore livello di disaggregazione è costituito dalle "attività" che ogni singola struttura organizzativa pone in essere per il perseguimento delle finalità attribuite.

La nuova struttura del bilancio dovrebbe assicurare il raggiungimento di due obiettivi ben delineati: da una parte una rappresentazione univoca, sintetica e trasparente degli obiettivi perseguiti dallo Stato e dall'altra una migliore analisi delle attività svolte con l'insieme complessivo delle risorse finanziarie messe a disposizione nel bilancio.

Il 2008 costituisce quindi un anno di transizione e verifica durante il quale si è sperimentata la nuova struttura e si sono "testati" i criteri usati per la sua costruzione; infatti, in via transitoria ed in attesa di completare le operazioni di raccordo, la classificazione per Divisioni COFOG delle spese 2008 del bilancio dello Stato è stata elaborata qualificando funzionalmente i singoli capitoli in misura percentuale, metodologia in uso fino al 2007, al fine di consentire la continuità della lettura funzionale del bilancio (in realtà, come già in parte evidenziato, è stato costituito un apposito gruppo di lavoro interistituzionale, il cui obiettivo era l'attribuzione della COFOG in maniera "ragionata"). Inoltre, allo scopo di rispondere alla necessità di mantenimento della classificazione COFOG quale nomenclatura di riferimento, è stato effettuato un lavoro di riconciliazione di tipo micro sulle spese di bilancio 2008, tra i due schemi classificatori.

1.4 L'organizzazione dello Stato tra autonomia e capacità di elaborare e implementare le politiche pubbliche

1.4.1 La tendenza all'autonomia

La trasformazione del sistema della pubblica amministrazione centrale nel nostro Paese si afferma in linea con una tendenza di fondo globale che riguarda, anche se in modo più significativo, altre nazioni dell'area OCSE con le quali il nostro sistema può essere confrontato. Tale tendenza consiste in una crescente autonomia, qui intesa come decentramento, non territoriale, di funzioni operative dall'amministrazione centrale ad enti che nello svolgimento delle loro funzioni godono di un certo grado di autonomia insieme ad un certo grado di specializzazione.

Un tipico esempio di tale fenomeno è quello della creazione delle agenzie pubbliche, che niente ha in comune con la proliferazione dei cosiddetti enti inutili, secondo uno schema in base al quale all'autorità centrale (Ministero/Dipartimento) spettano funzioni di indirizzo ed elaborazione di politiche pubbliche, mentre l'Agenzia si specializza nell'attività amministrativa di erogazione delle *policy*.

In Italia, anche se non con l'intensità che in Gran Bretagna tale fenomeno ha assunto, a partire dagli anni '80¹⁷, nell'ultimo quindicennio vi è stata una crescita nel numero delle amministrazioni pubbliche non ministeriali con il conferimento a queste ultime di precipue funzioni pubbliche¹⁸.

Un'altra caratterizzazione di questa tendenza all'autonomia nel sistema pubblico si ha con l'istituzione e lo sviluppo nel nostro Paese di autorità amministrative indipendenti. In esse il grado di autonomia è massimo e viene meno qualsiasi legame gerarchico o di subordinazione anche parziale tra il soggetto trasferente e la nuova istituzione, anche se entro un quadro di "interazione" tra i due. Nel nostro Paese il fenomeno delle autorità amministrative indipendenti è di dimensioni ancora relativamente ridotte, in parte è dipeso dalle trasformazioni indotte dal carattere globale dell'economia e quindi dall'esigenza di dar vita ad autorità di regolazione dei mercati sottratte all'influenza dei governi

¹⁷ Con il programma *Next Steps* nel Regno Unito si sono introdotte un centinaio di agenzie pubbliche trasferendo oltre 2/3 dei dipendenti dai ministeri alle agenzie. In questo caso i dipendenti trasferiti hanno mantenuto lo status di *civil servant*.

¹⁸ Si consideri la funzione di amministrazione fiscale conferita all'Agenzia delle Entrate o quella di autorizzazione all'immissione in commercio dei farmaci conferita all'AIFA.

1.4.2 Autonomia e *policy capacity*: un possibile *trade-off*

Un aspetto importante connesso al fenomeno dell'autonomia, che viene indagato in ambito internazionale, riguarda il suo impatto sulla capacità di elaborazione ed implementazione delle politiche pubbliche. Sotto tale profilo, la questione di fondo è se, al fine di conseguire un elevato grado di *policy capacity*, sia meglio decentrare o riaccentrare.

Se la *policy capacity*, nell'ambito qui considerato, risiede, come univocamente ritenuto, nel livello di coordinamento tra amministrazioni ministeriali insieme ad un efficace esercizio delle funzioni di controllo dei ministeri verso le agenzie e gli enti non ministeriali in generale, diventa allora necessario domandarsi se l'affermarsi della specializzazione, del decentramento, dell'esternalizzazione, abbia o meno accresciuto la *policy capacity* del nostro sistema pubblico. Domande rese ancor più necessarie se riferite ad un contesto generale nel quale fenomeni come le Authority, il potere delle organizzazioni sopranazionali e transnazionali (UE, OMC, Banca Centrale europea), hanno già sottratto ai governi nazionali ampi margini di elaborazione ed implementazione delle politiche pubbliche.

Tale processo di trasformazione va valutato alla luce dei possibili rischi di frammentazione o sovrapposizione nell'azione complessiva dei governi. In quest'ottica appare necessario adottare adeguati meccanismi di controllo e verifica sull'operato e sulle risorse assegnate a tali organismi.

Criticità del processo di agenzificazione nel sistema italiano

L'agenziazione dell'amministrazione pubblica centrale in Italia è un fenomeno relativamente recente, rispetto a programmi di cambiamento istituzionale come il *Next Steps* in Gran Bretagna o il *Reinventing Government* del vice-presidente Al Gore nell'amministrazione federale USA, e che non ha assunto caratteri di simile intensità o radicalità. In generale, solo con il decreto legislativo 30 luglio 1999, si ha una vera introduzione nel sistema amministrativo italiano della figura dell'Agenzia.

Un'indagine conoscitiva del fenomeno, commissionata dal Dipartimento della funzione pubblica¹⁹, fotografa alcuni aspetti essenziali nei quali attualmente tale tendenza si offre all'analisi e all'interpretazione:

¹⁹ Un'analisi compiuta e sistematica del fenomeno è stata condotta dalla SDA Bocconi, per conto del Dipartimento della funzione pubblica, ed è contenuta nel rapporto "L'organizzazione dello Stato tra autonomia e *policy capacity*", Rubettino dicembre 2007. Il rapporto indaga gli aspetti essenziali del fenomeno dando conto dell'intero percorso normativo che ha condotto all'autonomizzazione delle amministrazioni pubbliche centrali nel nostro Paese, delle interpretazioni di tale

- variabilità nel grado di separatezza/autonomia a seconda delle amministrazioni considerate rispetto a quelle di riferimento;
- natura operativa della gran parte delle agenzie, che si concentrano in attività tecnico-esecutive di concretizzazione delle politiche elaborate dal Ministero di riferimento;
- autonomia del management relativamente alta, nonostante un basso grado di *re-regulation*²⁰;
- bassa autonomia finanziaria con scarsa percentuale di autofinanziamento o svolgimento della propria attività in regime di concorrenza;
- bassa autonomia strategica.

Quest'ultimo aspetto è assai rilevante poiché denota da un lato che l'autonomizzazione nel nostro sistema pubblico centrale non è ancora una tendenza forte, dall'altro, se si eccettua qualche caso, indica che la contrattualizzazione, come meccanismo regolativo dei rapporti tra soggetti, è presente in misura ancora limitata.

Così come è assai raro se non inesistente il ricorso a meccanismi di coordinamento di mercato. Anche laddove è presente una forma di contrattualizzazione, come nel caso delle Agenzie fiscali, il ricorso a pratiche di *performance-contracting* è tendenzialmente basso²¹. E' auspicabile una maggiore diffusione di tali pratiche che andrebbero applicate per valutare la prestazione delle singole amministrazioni pubbliche. Al contempo, poiché esse si limitano ad una verifica delle prestazioni, il loro impiego deve essere complementare a quello di altri meccanismi che mirano oltre che all'efficienza anche al grado di coordinamento²², ciò al fine di migliorare la *policy capacity* del nostro sistema pubblico centrale nel suo complesso.

1.5 La riorganizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato

L'attuazione del complesso processo di riordino dei Ministeri, già aumentati a 18 unità a seguito delle disposizioni di cui al decreto legge 18 maggio 2006, n.181, convertito con legge

tendenza grazie a un'analisi comparata con altri sistemi, soprattutto con quelli di nazioni dove più diffusa è la cultura dell'innovazione (GB ed altre aree di ispirazione anglofona) e delle criticità, in termini di rischi di frammentazione derivante dalla disgregazione di unità in assenza di meccanismi di coordinamento.

²⁰ Da intendere come la riprogettazione delle modalità di funzionamento di tali organismi, secondo strumenti organizzativi alternativi a quelli previsti dalla normativa generale sulla pubblica amministrazione, prassi invece in uso in GB con particolare riguardo alla gestione delle risorse umane.

²¹ Anche in questo caso nel rapporto emerge come in Italia, a differenza di Paesi quali il Regno Unito, manchino meccanismi di coordinamento cosiddetti di mercato. Anche solo ai fini di una verifica prestazionale andrebbe considerata l'introduzione di sistemi quali il *Market-Testing*, *l'Activity Based Costing*, *l'Activity Based Management* (vedi la loro diffusione nei Paesi a tradizione anglofona nei cosiddetti *Non Departmental Public Bodies-NDPB*).

²² Il rapporto di ricerca fa riferimento alla diffusione di strumenti di coordinamento tradizionali nel nostro sistema pubblico centrale e collaudati quali la conferenza dei capi di gabinetto e la stessa conferenza stato regioni, che però riguarda una dimensione diversa della questione dell'autonomia.

17 luglio 2006, n. 233, ha visto il Dipartimento della funzione pubblica come attore importante del processo per definire le modalità attuative delle disposizioni legislative. Pertanto il Dipartimento della funzione pubblica ha posto in essere significative azioni di supporto nei confronti di tutte le amministrazioni, anche in considerazione del fatto che la normativa di riferimento era caratterizzata da un contenuto piuttosto generico e poco puntuale. Si è pervenuti, quindi, alla definizione di linee guida per l'attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 1, commi da 404 a 416, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, adottate nella veste giuridica di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 13 aprile 2007.

Si è provveduto, inoltre, all'approfondito esame degli schemi di decreti di organizzazione dei Ministeri da adottare con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 4 bis, della legge 23 agosto 1988, n.400, e trasmessi da tutti i Ministeri anche al Ministero dell'Economia e delle Finanze entro il termine perentorio (30 aprile 2007), contemplato dall'art. 1, comma 407, della citata legge 296/2006.

Anche sulla base dei rilievi e delle osservazioni formali e di merito sui provvedimenti in questione, si è dato corso, mediante una continua interazione, coordinata dal Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con le amministrazioni coinvolte e con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze, alle fasi successive dell'iter previsto, che ha portato alla presentazione degli schemi di regolamento al Consiglio dei Ministri per la quasi totalità dei Ministeri (fatta eccezione per sei amministrazioni centrali dello Stato).

Inoltre, la puntuale attività di monitoraggio per la compiuta realizzazione degli obiettivi prefissati dal legislatore si è completata con un nuovo definitivo riesame, relativo a quegli schemi di regolamento che, avendo positivamente superato il vaglio dell'esame del Consiglio di Stato e delle competenti Commissioni parlamentari, risultavano maturi per la presentazione al Consiglio dei Ministri per l'approvazione definitiva.

Nel prospetto 9 è rappresentato, in modo sintetico, lo stato di avanzamento del processo in esame.

Quanto agli effetti del processo medesimo, appare necessario sottolineare:

- il raggiungimento, per i Ministeri che hanno ultimato l'iter di riorganizzazione o per quelli prossimi alla conclusione, della riduzione degli uffici e/o posti di funzione di livello dirigenziale generale e non, nella misura fissata dal legislatore (rispettivamente 10% e 5% in meno rispetto a quelli vigenti), seppure in alcuni casi le riduzioni operate non hanno comportato la soppressione o unificazione di strutture dirigenziali ma

eliminato posti di funzione con incarichi di consulenza, studio e ricerca e/o posti previsti negli Uffici della diretta collaborazione dei Ministri;

- la mancata rideterminazione, contestualmente all'emanazione dei regolamenti di riorganizzazione, delle dotazioni organiche del personale in coerenza con il nuovo assetto organizzativo;
- lo scarso conseguimento dell'obiettivo, senza il ricorso all'adozione dei piani di riallocazione del personale, in attuazione del comma 408 del citato art. 1, della riduzione delle dotazioni organiche, nella misura idonea ad assicurare che il personale utilizzato in funzioni di supporto non ecceda il 15% delle risorse umane complessivamente utilizzate (art. 1, comma 404, lett. f), in quanto solo il Ministero dell'Economia e delle Finanze e quello per i beni e le attività culturali hanno evidenziato di trovarsi in tale circostanza. Gli altri hanno rappresentato che il personale addetto alle attività di supporto non eccede il limite previsto dalla norma o non hanno comunicato il dato relativo a tale personale. Per il Ministero dell'Economia e delle Finanze è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 maggio 2008 con il quale è stato adottato il piano di riallocazione del personale eccedente e finalizzato, come previsto dalla legge, all'attuazione di processi di riorganizzazione, di formazione e riconversione del personale addetto a funzioni di supporto, onde conseguire nei prossimi anni la progressiva riduzione di tale personale fino al raggiungimento del limite del 15%.

Ciò che è utile evidenziare è il fatto che negli ultimi anni i Ministeri sono stati interessati da frequenti ed importanti processi di riorganizzazione. A partire dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n.300, a seguire con la legge 30 dicembre 2004, n.311 (legge finanziaria 2005) e poi con il d.l. 181/2006, come modificato dalla legge 233/2006, ed infine con il decreto legge 16 maggio 2008, n. 85. I numerosi interventi hanno determinato una forte instabilità delle strutture che continuamente hanno dovuto crearsi una nuova configurazione in ragione dei frequenti accorpamenti seguiti da spaccettamenti al variare del numero dei Ministeri.

1.6 Gli Enti pubblici nazionali e le Agenzie

Il monitoraggio sul conseguimento del parametro sopra indicato, individuato dal legislatore nella misura del 15%, è stato attuato mediante un continuo flusso informativo, attivato con la numerosa platea dei soggetti pubblici interessati, essenzialmente finalizzato, nella sua fase

preliminare, a fornire chiarimenti sulle modalità attuative della disposizione legislativa e sui corretti criteri di certificazione ed asseveramento del conseguimento dell'obiettivo.

In una fase successiva, il Dipartimento della funzione pubblica ha provveduto all'acquisizione ed all'esame formale e di merito dei provvedimenti (di varia natura giuridica, in considerazione della varietà dei modelli organizzativi e dei gradi di autonomia degli enti coinvolti) con i quali è stata realizzata la prevista riorganizzazione e riallocazione delle risorse umane.

Attualmente risulta asseverato il raggiungimento del parametro del 15% (ovvero, alternativamente, è stata formalmente preannunciata l'adozione di processi di riorganizzazione, formazione e riallocazione del personale in servizio, idonei ad assicurare che le risorse umane impegnate in funzioni di supporto siano effettivamente ricondotte entro il limite del 15% delle risorse totali, con una progressiva riduzione in misura non inferiore all'8% annuo, come disposto dall'art. 1, comma 440 della legge 296/2006 da parte di n. 40 enti, come dal prospetto 10.

Anche sul fronte degli enti pubblici valgono le considerazioni svolte in tema di costi della pubblica amministrazione. Nell'anno 2007 non sono stati previsti interventi di soppressione di enti pubblici, ma la necessità di una revisione della materia con soluzioni di fusione e razionalizzazione degli enti medesimi appare quanto mai necessaria.

Prospetto 9

N.	Ministero	Presentazione schema D.P.R. al Dipartimento F.P.	Eccedenza personale di supporto - Piano di riallocazione	Osservazioni UPPA	Riunioni UPPA, DAGL, IGOP e Amministrazioni	Approvazione schema D.P.R.	Approvazione preliminare C.d.M.	Approvazione definitiva C.d.M.	Registrazione Corte Conti	G.U.	D.P.R.
1	M.ro Sviluppo Economico	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	n. 225/07
2	M.ro Università e Ricerca	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	n. 264/07
3	M.ro Commercio Internazionale	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	n. 253/07
4	M.ro Affari Esteri	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	n. 258/07
5	M.ro Trasporti	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	n. 271/07
6	M.ro Politiche Agricole Alimentari Forestali	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	n. 18/08
7	M.ro Infrastrutture	Si	No	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si	n. 254/07
8	M.ro Economia e Finanze	Si - Si	Si - Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	n. 43/08
9	M.ro Beni Attività Culturali	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	n. 233/07
10	M.ro Pubblica Istruzione	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	n. 260/07
11	M.ro Difesa	Si	No	Si	Si	Si	Si	Iter interrotto per fine legislatura	-	-	-
12	M.ro Ambiente e tutela territorio e mare	Si	No	Si	Si	Si	Si	Iter interrotto per fine legislatura	-	-	-
13	M.ro Interno	Si	No	Si	Si	No	-	-	-	-	-
14	M.ro Comunicazioni	Si	No	Si	Si	Si	Iter interrotto per fine legislatura	-	-	-	-
15	M.ro Lavoro e Previdenza Sociale	Si - Incongruente	Si	Si	No	-	-	-	-	-	-
16	M.ro Solidarietà Sociale	Si - Incongruente	Si	Si	Si	-	-	-	-	-	-
17	M.ro Giustizia	Si - Incongruente	Si	Si	No	-	-	-	-	-	-
18	M.ro Salute	Si - Incongruente	Si	Si	Si	-	-	-	-	-	-

Prospetto 10

Enti pubblici non economici nazionali ed Agenzie che hanno trasmesso provvedimenti di riorganizzazione e/o piani di riallocazione delle risorse umane ai sensi dell'art. 1, comma 440, legge n. 296/2006

ACCADEMIA DEI LINCEI
AGENZIA NAZIONALE DEL TURISMO
AGENZIA SPAZIALE ITALIANA
AGENZIA PER I SERVIZI SANITARI REGIONALI
AUTORITA' DI BACINO DEL FIUME PO
AUTORITA' DI BACINO FIUME ADIGE
AUTORITA' DI BACINO FIUME ARNO
AUTORITA' DI BACINO FIUME TEVERE
CLUB ALPINO ITALIANO
CONSIGLIO NAZIONALE CONSULENTI DEL LAVORO (Provincia di Trapani)
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ORDINE DEGLI PSICOLOGI
CONSIGLIO NAZIONALE ORDINE DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI
CROCE ROSSA ITALIANA
ENAM
ENTE PER LO SVILUPPO IRRIGAZIONE E TRASFORMAZIONE FONDIARIA IN PUGLIA- LUCANIA - IRPINIA
ENSE
INAIL
INPDAP
INPS
INVALSI
ISTITUTO POSTE TELEGRAFONICI - IPOST
ISTITUTO ITALIANO PER L'AFRICA E L'ORIENTE
ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA - ISTAT
ISTITUTO NAZIONALE PER IL COMMERCIO ESTERO - ICE
ISTITUTO PREVIDENZA SETTORE MARITTIMO - IPSEMA
LEGA ITALIANA PER LA LOTTA AI TUMORI - LILT
PARCO NAZIONALE DELL'ARCIPELAGO DELLA MADDALENA
PARCO NAZIONALE DELL'ARCIPELAGO TOSCANO
PARCO NAZIONALE DEI MONTI SIBILLINI
PARCO NAZIONALE DELLA MAIELLA
PARCO NAZIONALE DEL CIRCEO
PARCO NAZIONALE DELL'ASINARA
PARCO NAZIONALE DELLE CINQUE TERRE
PARCO NAZIONALE DELLO STELVIO
PARCO NAZIONALE DEL GARGANO
PARCO NAZIONALE GRAN PARADISO
PARCO NAZIONALE GRAN SASSO MONTI DELLA LAGA
PARCO NAZIONALE TOSCO - EMILIANO
PARCO NAZIONALE VALGRANDE
UNIUNE INCREMENTO RAZZE EQUINE - UNIRE

Capitolo 2

Le risorse umane

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 2

LE RISORSE UMANE

2.1 La struttura del personale: un quadro d'insieme

Il “pluralismo organizzativo” che caratterizza l’organizzazione del sistema amministrativo italiano e ben visibile nell’articolazione delle tipologie di istituzioni, che schematicamente si raggruppano in amministrazioni centrali e amministrazioni locali, emerge – come verrà descritto nelle analisi statistiche – anche nella struttura del pubblico impiego. Se si osservano trasversalmente i comparti del settore pubblico e la complessa articolazione del personale per aree, qualifiche, livelli, contratti si osserva che sia nel settore dell’amministrazione centrale sia in quello locale si configura un quadro coerente con un sistema ampiamente differenziato.

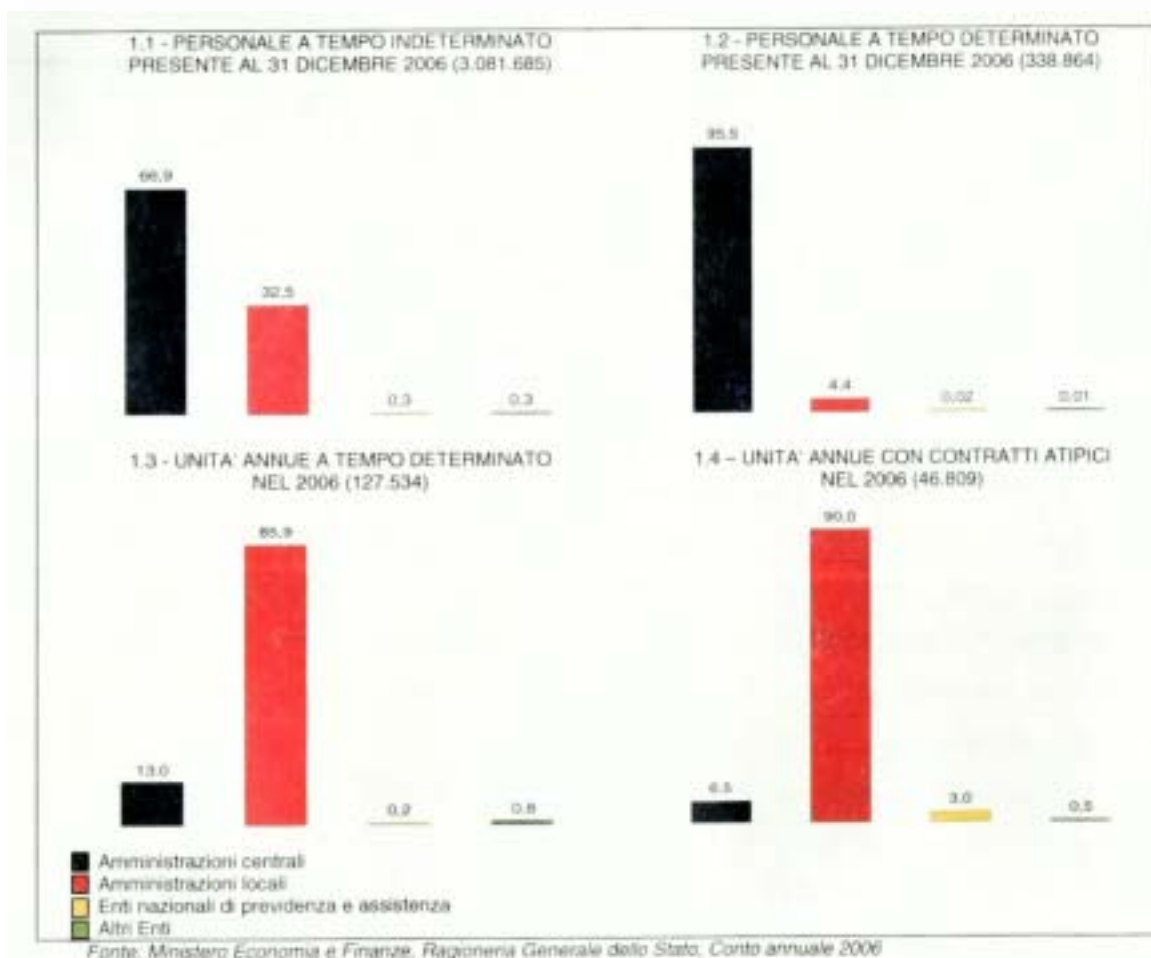
Il decentramento di competenze dal centro alla periferia avviato con la riforma del Titolo V della Costituzione, introducendo nuovi equilibri ha spostato il baricentro delle funzioni legislative verso le regioni e quello gestionale-amministrativo verso gli enti locali. Tale processo ha ulteriormente amplificato la tendenza delle amministrazioni a differenziare le funzioni che si sono distribuite in modo diverso da ente ad ente e tra comparti introducendo ulteriori elementi di frammentazione. Alle differenze tra comparti si aggiungono inoltre, le varie posizioni dirigenziali fortemente diversificate in ragione della funzione tecnica o amministrativa svolta presso l’istituzione di appartenenza facendo con ciò emergere ulteriori elementi di “separazione”.

L’analisi dei dati relativi alle caratteristiche strutturali del pubblico impiego, del *turn-over* e della mobilità nel 2006 (dati più recenti) da un canto, e la lettura dei provvedimenti di autorizzazione alle assunzioni (stabilizzazioni) e alle procedure di mobilità varati nel 2007 consentono di ottenere un primo quadro informativo sul profilo strutturale dei dipendenti pubblici.

2.1.1 La struttura del personale

Il Conto annuale, fonte fondamentale di informazioni sulla struttura e le dinamiche del personale nelle amministrazioni pubbliche, consente di riferire l'analisi dei dati a quattro contingenti: uno di personale a tempo indeterminato, due di personale a tempo determinato (uno rilevato in termini di presenti a fine anno - personale dirigente e, prevalentemente, della Scuola e delle Forze armate - e l'altro in unità annue¹) e, infine, uno di unità annue di personale con contratti atipici² (Grafico 1).

Grafico 1 – Personale in servizio a tempo indeterminato, a tempo determinato e con contratti atipici per sottosettore istituzionale – Anno 2006 (valori percentuali)



¹ Le informazioni relative al personale a tempo determinato, al personale con contratto di formazione e lavoro, al personale con contratto di fornitura di lavoro temporaneo (lavoro interinale) e ai lavoratori socialmente utili (LSU), utilizzati nell'arco dell'anno 2006 per periodi inferiori all'anno, vengono rese in unità annue come nell'esempio che segue: n. 6 unità per 15 giorni ($15/30=0,5$ mesi): $6 \times 0,5 = 3$ mesi; n. 10 unità per 3 mesi: $10 \times 3 = 30$ mesi; n. 7 unità per 5 mesi: $7 \times 5 = 35$ mesi. Sommando i risultati ottenuti dai prodotti e dividendo per dodici mesi si ottiene: $(3 + 30 + 35)/12 = 5,67$ valore che va arrotondato a 6 unità. Se dal calcolo si ottiene un valore inferiore ad 1 (es. 0,5) viene, in ogni caso, inserito "1".

² Lavoratori temporanei, socialmente utili e con contratto di formazione e lavoro.

Al 31 dicembre 2006, il contingente di personale presente nelle amministrazioni pubbliche conta 3.081.685 unità a tempo indeterminato e 338.864 unità di personale a tempo determinato³. Nello stesso anno, inoltre, le amministrazioni stipulano contratti a tempo determinato e atipici per un totale di, rispettivamente, 127.534 e 46.809 unità annue (Grafico 1).

Gran parte del personale a tempo indeterminato risulta in servizio presso le amministrazioni centrali (66,9 per cento); il 32,5 per cento è dipendente di amministrazioni locali, la restante parte di enti di previdenza e assistenza e di altre tipologie istituzionali.

Il contingente di personale a tempo determinato rilevato in termini di unità presenti a fine anno ingloba tutto il personale dirigente con contratto a tempo determinato, il personale precario della Scuola (77,2 per cento) e parte del personale delle Forze armate (17,9 per cento). Ciò spiega la squilibrata distribuzione di tali risorse tra i sottosettori istituzionali delle amministrazioni centrali (95,5 per cento) e locali (4,4 per cento).

Se, viceversa, si considera il personale a tempo determinato espresso in unità annue, relativo alla restante parte del precariato nella pubblica amministrazione si rileva che esso è sostanzialmente attribuibile alle amministrazioni locali (85,9 per cento) mentre solo il 13,0 per cento delle unità è riferibile a contratti temporanei stipulati dalle amministrazioni centrali e quote irrisorie (rispettivamente pari a 0,2 e 0,8 per cento) a enti di previdenza e ad altre tipologie di amministrazioni pubbliche.

Le unità annue riconducibili a contratti atipici, infine, sono quasi esclusivamente rilevati nelle amministrazioni locali (90,0 per cento) mentre poco diffuso è il ricorso a tali tipologie contrattuali nelle amministrazioni centrali (6,5 per cento) e delle restanti tipologie istituzionali.

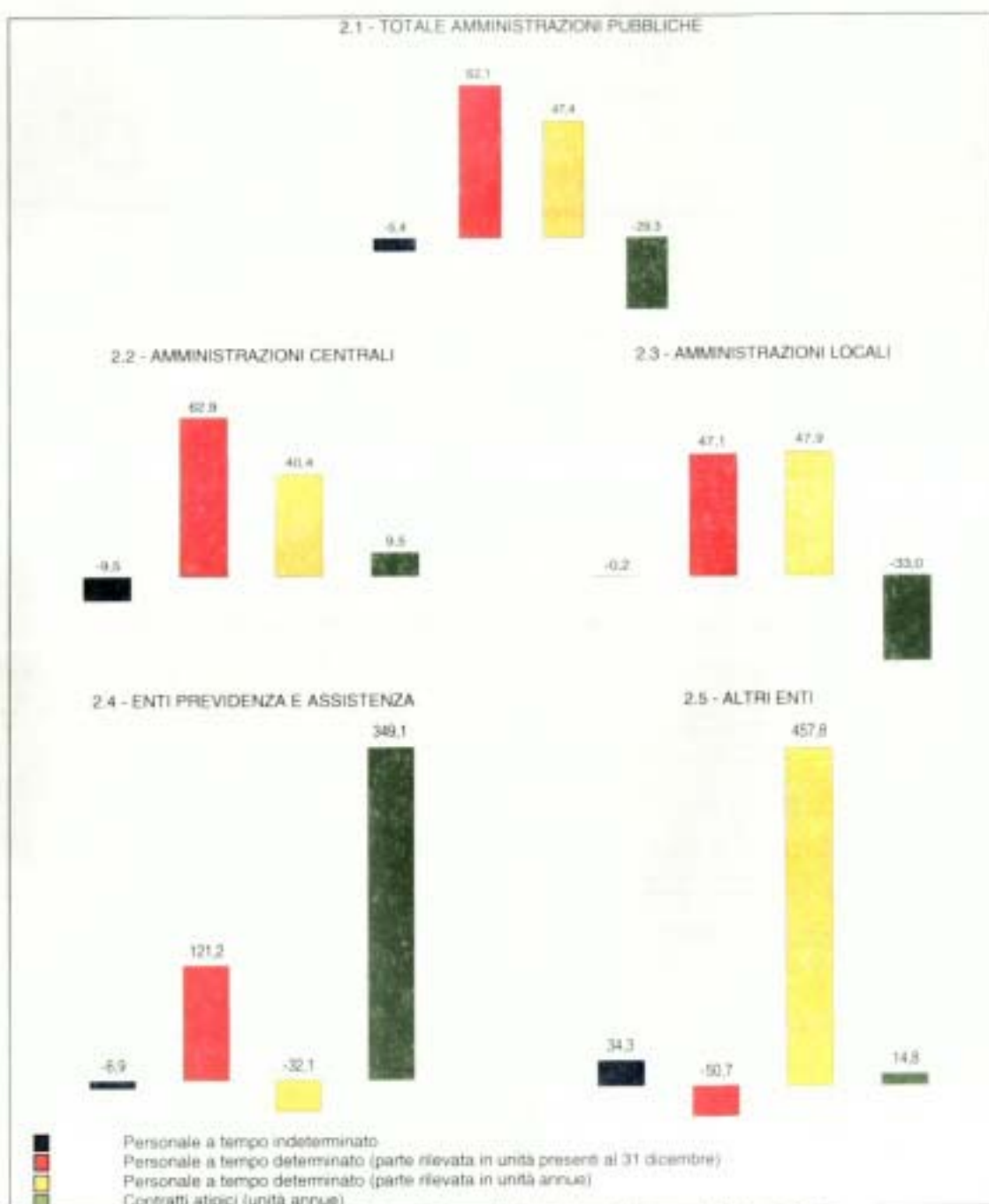
Rispetto al 2001, il contingente complessivo di personale a tempo indeterminato decresce del 5,4 per cento (Grafico 2). Nei sottosettori istituzionali considerati, tuttavia, si registrano variazioni differenti per segno e misura: la contrazione maggiore si rileva nelle amministrazioni centrali (-9,5 per cento) seguite dagli enti di previdenza e assistenza (-6,9 per cento), il contingente di personale in servizio a tempo indeterminato presso le amministrazioni locali resta sostanzialmente invariato (-0,2 per cento) mentre quello dei cosiddetti altri enti cresce del 34,4 per cento.

Nel medesimo periodo, alla contrazione del contingente di personale a tempo indeterminato risponde un sensibile aumento del ricorso al tempo determinato: il contingente di personale precario rilevato in termini di presenze a fine anno (dirigenti, precari della scuola, forze

³ Sono esclusi dal computo il personale di leva e gli allievi (48.476 unità nel 2006).

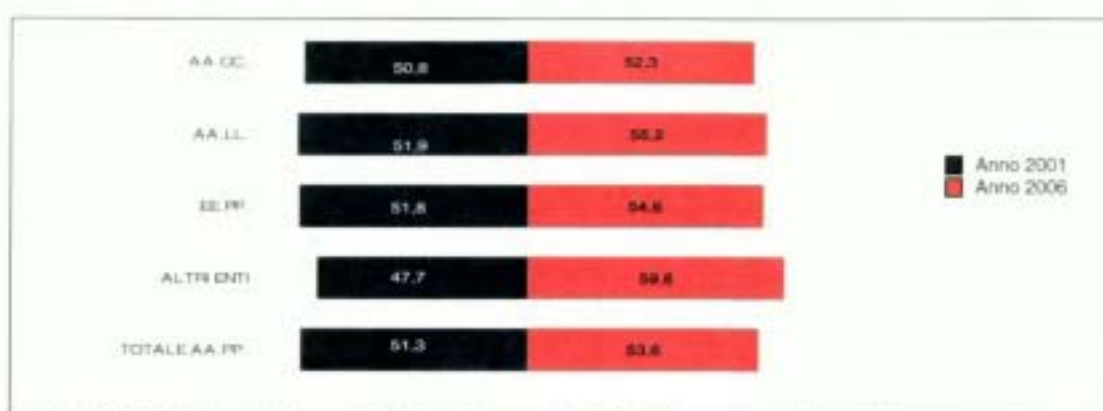
armate, ecc) cresce del 62,1 per cento (62,9 nelle amministrazioni centrali); quello reso in termini di unità annue del 47,4 per cento (47,8 nelle amministrazioni locali). Decresce, invece, il numero dei contratti atipici: le unità annue rilevate nel 2006 risultano inferiori a quelle del 2001 del 29,3 per cento.

Grafico 2 – Personale in servizio a tempo indeterminato, determinato e con contratti atipici per sottosettore istituzionale – Variazione percentuale 2006 su 2001



Se si considera la totalità del personale presente nelle amministrazioni pubbliche a fine anno (personale a tempo indeterminato e personale a tempo determinato dirigente, della Scuola, delle Forze armate ecc.), tra il 2001 e il 2006, si rileva l'aumento della presenza femminile. Il peso del contingente delle donne sul totale cresce, infatti, nel complesso, dal 51,3 rilevato nel 2001 al 53,6 per cento del 2006 e registra il suo incremento massimo, di oltre 10 punti percentuali, nei cosiddetti Altri enti (Grafico 3).

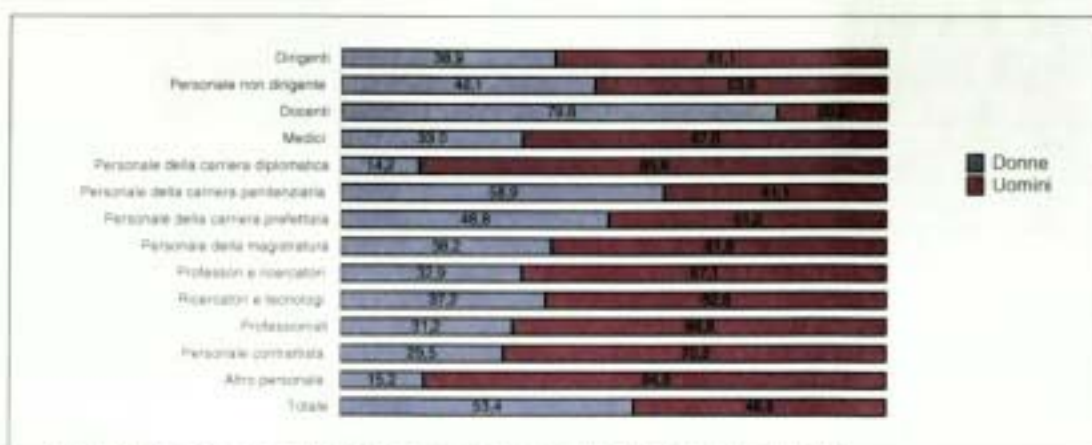
Grafico 3 – Incidenza del contingente di personale femminile sulla totalità del personale presente a fine anno per sottosettore istituzionale – Anni 2001 e 2006 (valori percentuali)



Fonte: Ministero Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale 2001 e 2006

Se, tuttavia, si analizzano congiuntamente genere e categoria professionale si rileva la prevalenza delle donne in due sole categorie di personale: quella del corpo docente della Scuola (dove le donne, nel 2006, costituiscono il 79,8 per cento del personale) e quella del personale della carriera penitenziaria (58,9 per cento).

Grafico 4 – Personale in servizio a fine anno per categoria professionale e genere - Anno 2006 (valori percentuali)



Fonte: Ministero Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale 2006

Dall'analisi emerge inoltre che determinate carriere restano prerogativa maschile come risulta evidente dalla lettura dal grafico che segue (Grafico 4).

Sempre in riferimento all'anno 2006 e al personale presente a fine anno, la categoria più numerosa è quella del personale non dirigente (63,7 per cento della totalità del personale presente a fine anno); segue il corpo docente della Scuola (26,4 per cento) e, a notevole distanza, seggono i medici (3,4 per cento), i dirigenti (1,6 per cento) e i professori e ricercatori universitari che rappresentano l'1,7 per cento del totale mentre le restanti categorie di personale presenti in servizio presso le amministrazioni pubbliche, considerate congiuntamente, costituiscono solo il 3,1 per cento del totale.

Prospetto 1 – Personale in servizio presente a fine anno per comparto di contrattazione – Anno 2006 (valori percentuali)

COMPARTI	Amministrazioni centrali	Amministrazioni locali	Enti nazionali di previdenza e assistenza	Altri Enti	Totale complessivo
VALORI ASSOLUTI					
Agenzie Fiscali	54.182	-	-	-	54.182
Carriera Diplomatica	983	-	-	-	983
Carriera Penitenziaria	506	-	-	-	506
Carriera Prefettizia	1.561	-	-	-	1.561
Corpi Di Polizia	336.265	1	-	-	336.266
Enti Di Ricerca	16.171	-	-	-	16.171
Enti Pubblici Non Economici	3.233	518	51.929	3.765	59.445
Forze Armate	200.947	-	-	-	200.947
Magistratura	10.429	-	-	-	10.429
Ministeri	188.793	584	-	-	189.377
Monopoli E Vvff (Az.Aut.)	33.392	-	-	-	33.392
Presidenza Consiglio Ministri	2.423	-	-	-	2.423
Regioni E Aut.Loc. (Ccnl)	391	515.671	-	4.167	520.229
Regioni Stat.Spec. E Prov.Aut.	33	72.136	-	441	72.610
Scuola E A.F.A.M.	1.152.254	4.914	26	-	1.157.194
Servizio Sanitario Nazionale	16	684.605	-	1.897	686.518
Universita'	867	116.075	-	-	116.942
Contratti Non Esposti (a)	6.312	20	-	3.518	9.850
Totale	2.008.758	1.394.524	51.955	13.788	3.469.025
VALORI PERCENTUALI					
Agenzie Fiscali	2,7	-	-	-	1,6
Carriera Diplomatica	..	-	-	-	..
Carriera Penitenziaria	..	-	-	-	..
Carriera Prefettizia	0,1	-	-	-	..
Corpi Di Polizia	16,7	..	-	-	9,7
Enti Di Ricerca	0,8	..	-	-	0,5
Enti Pubblici Non Economici	0,2	..	99,9	27,3	1,7
Forze Armate	10,0	-	-	-	5,8
Magistratura	0,5	-	-	-	0,3
Ministeri	9,4	..	-	-	5,5
Monopoli E Vvff (Az.Aut.)	1,7	-	-	-	1,0
Presidenza Consiglio Ministri	0,1	-	-	-	0,1
Regioni E Aut.Loc. (Ccnl)	..	37,0	-	30,2	15,0
Regioni Stat.Spec. E Prov.Aut.	..	5,2	-	3,2	2,1
Scuola E A.F.A.M.	57,4	0,4	0,1	-	33,4
Servizio Sanitario Nazionale	..	49,1	-	13,8	19,8
Universita'	..	8,3	-	-	3,4
Contratti Non Esposti (a)	0,3	..	-	25,5	0,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Contratti non esposti: ASI, CNEL, ENAC, ENEA, Unioncamere, Autorità indipendenti, Enti ex art. 60 c.3 165/2001.

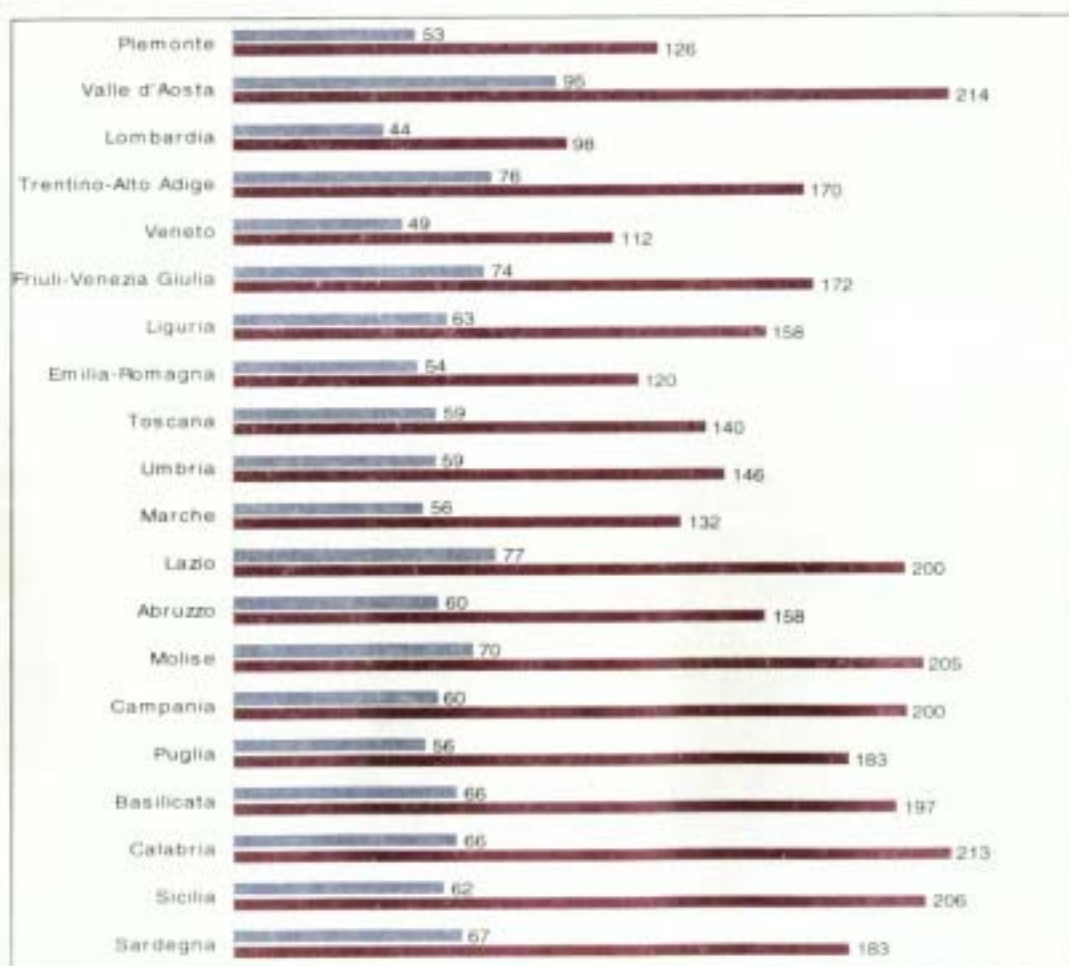
Con i due puntini “..” sono rappresentati i numeri che non raggiungono la metà della cifra relativa all'ordine minimo considerato.

Fonte: Ministero Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale 2006

La distribuzione geografica del personale presente in servizio nelle amministrazioni pubbliche nell'anno 2006 fa rilevare la concentrazione di personale pubblico nelle regioni Lazio (12,3 per cento), Lombardia (12,2 per cento), Campania (10,0 per cento) e Sicilia (9,0 per cento) (Grafico 5).

L'analisi congiunta del dato sull'impiego nelle amministrazioni pubbliche e di alcune variabili caratteristiche del territorio, quali l'occupazione e la popolazione residente, rende tuttavia una informazione più significativa come emerge dalla lettura del grafico che segue (Grafico 6).

Grafico 6 - Personale in servizio nelle amministrazioni pubbliche su popolazione residente e occupati, per regione - Anno 2006 (ogni 1.000 occupati e ogni 1.000 residenti)



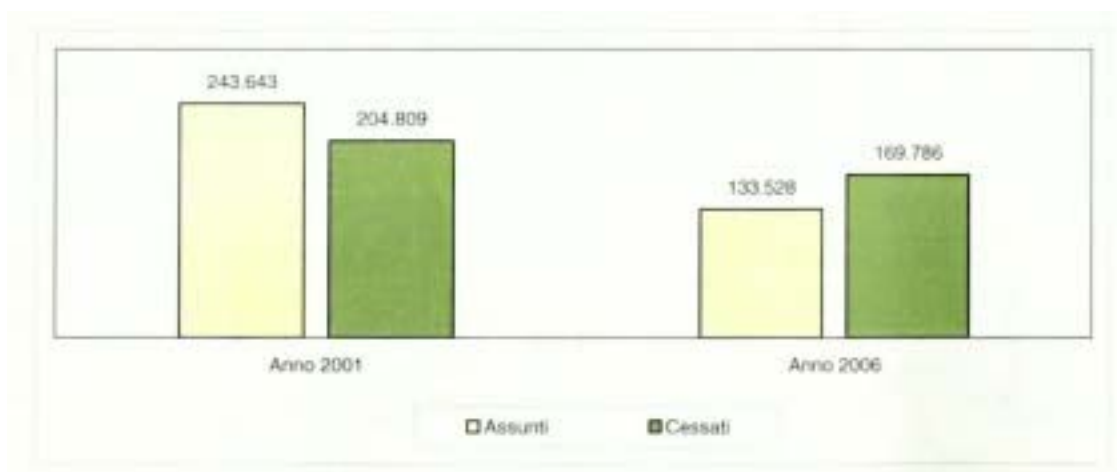
Fonte: Ministero Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale 2006 e Istat, Annuario Statistico Italiano 2007.

2.1.2 Le dinamiche del personale: *turn-over* e mobilità

Nel 2006, sono state effettuate complessivamente 133.528 assunzioni e 169.786 cessazioni di personale (Grafico 7). Anche per effetto dei reiterati blocchi delle assunzioni che si sono susseguiti nell'intervallo di tempo considerato, rispetto al 2001 il contingente di personale in uscita dalle amministrazioni e, soprattutto, quello in entrata, appaiono notevolmente ridimensionati nelle rispettive numerosità (45,2% in meno di assunzioni e 17,1% in meno di cessazioni).

Inoltre, nel 2006 si registra un saldo negativo a fine anno tra assunzioni e cessazioni (-36.258 dipendenti), quasi l'esatto opposto rispetto a quanto accadeva nel 2001, quando il saldo a fine anno era di entità pressoché equivalente ma di segno positivo, a indicare una crescita del numero di dipendenti pubblici (+38.834).

Grafico 7 – Personale assunto e cessato dalle amministrazioni pubbliche – Anni 2001 e 2006
(valori assoluti)

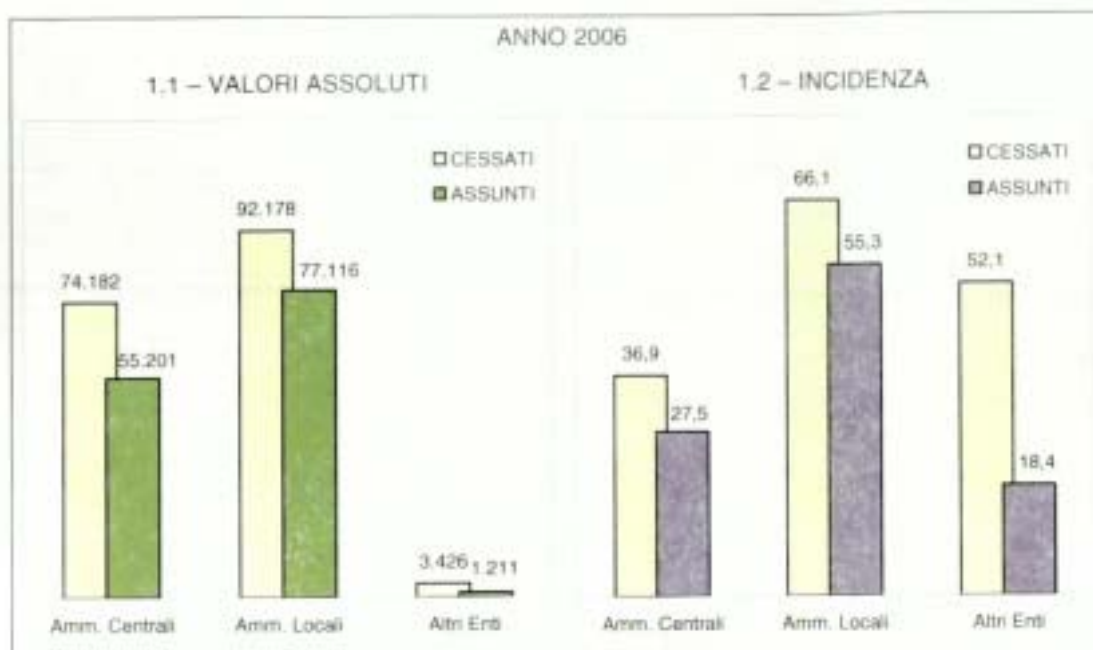


Fonte: Ministero Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale 2001 e 2006

La prevalenza numerica delle cessazioni rispetto alle assunzioni riscontrata a livello complessivo per l'anno 2006, è presente anche in tutti i sottosettori istituzionali (Grafico 8), ed è particolarmente evidente tra gli enti di altro tipo, dove il numero di cessazioni registrate è pari a 3.426 unità, poco meno del triplo del numero di assunzioni effettuate nello stesso anno (1.211); in termini di incidenza sul personale presente, per 52,1 dipendenti

cessati ogni mille in servizio a tempo indeterminato,⁴ solo 18,4 unità sono state rimpiazzate con nuove assunzioni.

Grafico 8 – Personale assunto e cessato dalle amministrazioni pubbliche, per sottosettore istituzionale – Anno 2006 (valori assoluti e incidenza per mille dipendenti in servizio a tempo indeterminato)



Fonte: Ministero Economia e Finanze, Ragionaria Generale dello Stato, Conto annuale 2006

Nel 2001, come già detto, al contrario di quanto registrato nel 2006, erano le assunzioni a superare le cessazioni di personale. Questa prevalenza si manifestava anche in tutti i sottosectori istituzionali, ed era particolarmente evidente tra gli enti locali dove, su 74.482 cessazioni effettuate, le unità di personale assunto sono state 99.165 (Grafico 9); in termini di incidenza sul personale presente, per 53,5 dipendenti cessati ogni mille in servizio a tempo indeterminato, quelli assunti sono stati 71,2. Solo tra gli enti di altro tipo si osservava una maggiore presenza di personale cessato rispetto a quello assunto, sebbene tale differenza non raggiungesse i 5 dipendenti ogni mille in servizio (nel 2006, l'analogha differenza sfiora i 34 dipendenti).

⁴ Il personale in servizio a tempo indeterminato al 31 dicembre utilizzato per il calcolo delle incidenze nel presente paragrafo, include tutto il personale in servizio, a tempo pieno e a tempo parziale, rilevato nella Tabella 1 "Personale a tempo indeterminato" del Conto annuale. Pertanto, sono inclusi anche i dirigenti a tempo determinato e i docenti a tempo determinato.

Grafico 9 – Personale assunto e cessato dalle amministrazioni pubbliche, per sottosettore istituzionale – Anno 2001 (valori assoluti e incidenza per mille dipendenti in servizio a tempo indeterminato)



Fonte: Ministero Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale 2001

Per quanto riguarda i motivi che hanno determinato le assunzioni di personale effettuate nel 2006 (Grafico 10), il maggior numero è avvenuto mediante procedure di reclutamento (73.432 unità, di cui 44.265 donne - pari al 60,3%), ma numerose sono anche le assunzioni di personale “interno”, ovvero proveniente da altre amministrazioni pubbliche mediante procedure di mobilità volontaria (39.586 unità, di cui 23.260 donne - pari al 58,8%).

Il numero di unità di personale reclutate nel 2006 appare più che dimezzato rispetto al 2001 (-54,8%), quando le assunzioni tramite reclutamento ammontavano a 162.343 unità, analogamente a quanto registrato per le assunzioni a seguito di mobilità di ufficio, diminuite del 66,3% rispetto al 2001. È il caso di ricordare che nel 2001 era in pieno corso il “decentramento amministrativo”, il quale ha determinato il trasferimento di risorse umane ed economiche dalle amministrazioni centrali verso le amministrazioni locali, effettuate in gran parte attraverso il disposto della legge 59/97.

Al contrario, rispetto al 2001, nel 2006 appare decisamente cresciuto il numero di dipendenti entrati nelle amministrazioni per mobilità volontaria (+81,4%). Ciò conferma il ruolo svolto dalla mobilità volontaria di “ammortizzatore” dei pesanti effetti che i blocchi delle assunzioni, in sua assenza, avrebbero determinato sugli organici delle amministrazioni. Riguardo alle assunzioni per altre cause, la presenza molto elevata di

uomini nel 2001 è da imputarsi quasi esclusivamente alla presenza di circa 31 mila unità di personale militare (leva coscritta).

Grafico 10 – Personale assunto dalle amministrazioni pubbliche, secondo la modalità di assunzione e per genere – Anni 2001 e 2006 (valori assoluti)



Fonte: Ministero Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato. Conto annuale 2001 e 2006

Grafico 11 – Personale cessato dalle amministrazioni pubbliche, secondo la modalità di cessazione e per genere – Anno 2001 e 2006 (valori assoluti)



Fonte: Ministero Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato. Conto annuale 2001 e 2006

Le cessazioni di personale del 2006 sono avvenute in misura maggiore a seguito di dimissioni volontarie e per limiti di età (complessivamente, 90.296 unità, di cui 45.133 donne - pari al 50,0%) seguite dalle cessazioni per mobilità volontaria (41.811 unità, di cui 23.755 donne - pari al 56,8%). Dette modalità di uscita appaiono maggiormente utilizzate rispetto al 2001, con incrementi pari, rispettivamente, a +42,8% e +81,4% (Grafico 11).

Anche in uscita dalle amministrazioni, analogamente a quanto registrato per le assunzioni, nel 2006 si registra un brusco calo delle unità di personale cessato a causa della mobilità di ufficio, diminuite del 90,4% rispetto al 2001. Le cessazioni imputabili ad altre cause, infine, risentono fortemente della massiccia presenza di personale militare, con quasi 80 mila cessazioni di militari in servizio (in prevalenza, in servizio di leva coscritta).

È bene osservare che le assunzioni e le cessazioni dovute a mobilità volontaria (passaggi tra amministrazioni) e a mobilità d'ufficio (ai sensi della legge 15 marzo 1997, n.59) non determinano sostanziali incrementi o diminuzioni nell'organico complessivo delle amministrazioni pubbliche (a meno di poche unità che transitano verso enti non inclusi nel campo di osservazione - ad esempio, organismi internazionali o strutture private), in quanto danno luogo solo ad uno spostamento di personale tra amministrazioni.

Prospetto 2 – Personale entrato/uscito (esclusa mobilità) dalle amministrazioni pubbliche, per genere – Anni 2001 e 2006 (valori assoluti)

GENERE	Personale entrato ex novo	Personale uscito in via definitiva	Saldo (Entrato – Uscito)
ANNO 2001			
Donne	94.900	42.832	+52.068
Uomini	121.256	134.735	-13.479
Totale	216.156	177.567	+38.589
ANNO 2006			
Donne	54.063	58.546	-4.483
Uomini	37.969	69.028	-31.059
Totale	92.032	127.574	-35.542

Fonte: Ministero Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale 2001 e 2006

Analizzando dunque le cause di assunzione e di cessazione non determinate da mobilità (Prospetto 2), analogamente a quanto già osservato all'inizio del paragrafo, si osserva ancora un saldo negativo a fine anno 2006, equivalente a una diminuzione di 35.542 unità di personale (-1,0% del personale in servizio a tempo indeterminato), mentre, nel 2001, il saldo a fine anno era positivo e pari a 38.589 unità (+1,1% del personale in servizio). L'esclusione della mobilità dal calcolo, tuttavia, rende maggiormente evidente il

ridimensionamento del numero di assunzioni effettuate avvenuto tra il 2001 e il 2006 (da 216.156 a 92.032, il 57,4% in meno).

Oltre al *turn-over*, esistono altre dinamiche del personale alimentate da appositi istituti normativi che consentono ai dipendenti il transito temporaneo tra amministrazioni diverse (in alcuni casi anche verso il settore privato). Ciò avviene, in particolare, attraverso istituti quali il comando, il distacco e la collocazione fuori ruolo, che costituiscono le diverse forme di mobilità temporanea.

Con riferimento al 2006, il confronto tra il numero di unità di personale trasferite da un'amministrazione ad un'altra per effetto di mobilità di tipo definitivo (mobilità volontaria e d'ufficio) e il numero di quante sono transitate mediante forme di mobilità temporanea (Prospetto 3), a livello complessivo indica una maggiore frequenza dell'utilizzo della mobilità definitiva, sia in entrata (41.496 unità, contro 14.473) sia in uscita dalle amministrazioni (42.212 unità, contro 29.829). Tuttavia, se si distinguono le amministrazioni in base al sottosectore di appartenenza, si osserva che nelle amministrazioni centrali avviene il contrario di quanto rilevato a livello complessivo, essendo decisamente superiore il numero di dipendenti transitati in via temporanea tra amministrazioni, in entrata (8.351) e in misura maggiore in uscita (18.100), rispetto a quanti invece lo hanno fatto in via definitiva (2.200 in entrata e 2.384 in uscita).

Prospetto 3 – Personale entrato/uscito dalle amministrazioni pubbliche a seguito di mobilità temporanea e definitiva, per sottosectore istituzionale – Anni 2001 e 2006 (valori assoluti)

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI	MOBILITÀ IN ENTRATA		MOBILITÀ IN USCITA	
	Temporanea	Definitiva	Temporanea	Definitiva
ANNO 2001				
Amministrazioni centrali	6.717	2.358	23.128	4.510
Amministrazioni locali	4.593	24.469	7.631	22.612
Altri Enti	134	660	139	120
Totale	11.444	27.487	30.898	27.242
ANNO 2006				
Amministrazioni centrali	8.351	2.200	18.100	2.384
Amministrazioni locali	5.833	38.658	11.558	39.525
Altri Enti	289	638	171	303
Totale	14.473	41.496	29.829	42.212

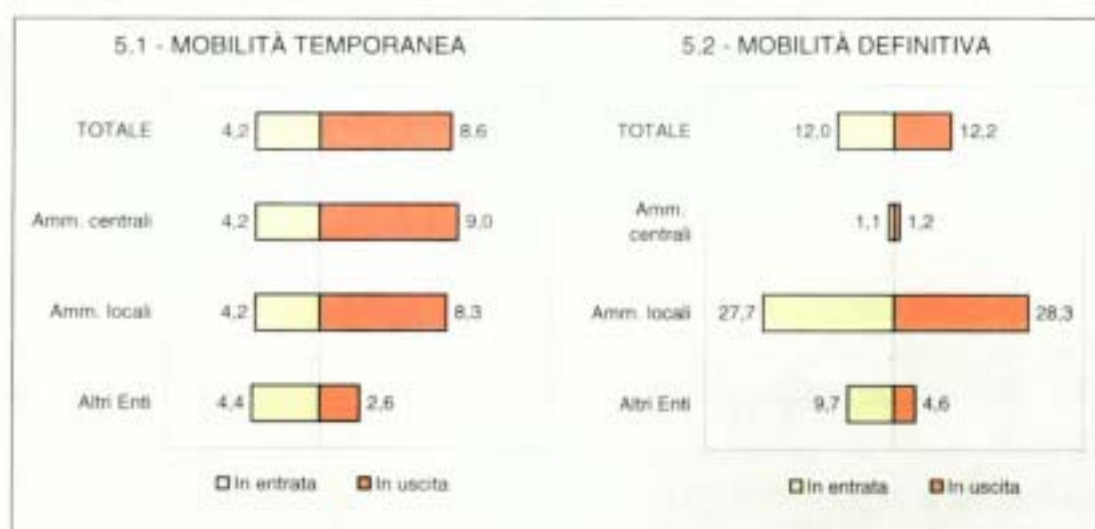
Fonte: Ministero Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale 2001 e 2006

La principale differenza che emerge dal confronto dei dati del 2006 rispetto a quelli del 2001, consiste nel maggior numero di mobilità effettuate, in tutti i casi ad eccezione della

mobilità temporanea in uscita dalle amministrazioni, meno utizzata nel 2006 (29.829 unità) di quanto non fosse nel 2001 (30.898), per quanto la differenza appaia molto contenuta.

In termini di incidenza del fenomeno mobilità rispetto al personale presente (Grafico 12), nel 2006 i movimenti più ingenti si osservano per la mobilità definitiva in entrata e in uscita dalle amministrazioni locali (circa 28 unità di personale ogni mille dipendenti in servizio a tempo indeterminato, in entrambe le direzioni). Per le amministrazioni centrali, al contrario, la mobilità definitiva causa il movimento di poco più di un dipendente ogni mille in servizio a tempo indeterminato, tanto in entrata quanto in uscita, mentre, come già osservato in valore assoluto, anche in termini di incidenza percentuale si osserva un transito di entità maggiore per effetto della mobilità temporanea, soprattutto in uscita (circa 9 dipendenti entrati ogni mille presenti).

Grafico 12 – Personale entrato/uscito per effetto di istituti di mobilità temporanea e di mobilità definitiva per sottosettore istituzionale dell'amministrazione ricevente/cedente – Anno 2006 (ogni 1.000 unità di personale in servizio a tempo indeterminato)



Fonte: Ministero Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale 2006

Il dettaglio relativo alle differenti tipologie di mobilità temporanea effettuate nel 2006 (Prospetto 4) rivela che il maggior numero di spostamenti avviene per effetto di comandi e distacchi (12.437 in entrata e 22.397 in uscita), mentre il collocamento fuori ruolo riguarda solo 2.036 dipendenti in entrata e 7.432 in uscita. Tale prevalenza è presente anche in tutti i sottosectori istituzionali, per quanto si osservi un consistente utilizzo dell'istituto del fuori ruolo in uscita dalle amministrazioni centrali, che assomma il 38,4% del totale delle mobilità temporanee effettuate.

Prospetto 4 – Personale entrato/uscito dalle amministrazioni pubbliche per mobilità temporanea, per istituto normativo e per sottosettore istituzionale – 31 dicembre 2006 (valori assoluti)

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI	Comandi e distacchi	Fuori ruolo	Totale
IN ENTRATA			
Amministrazioni centrali	6.642	1.709	8.351
Amministrazioni locali	5.515	318	5.833
Altri Enti	280	9	289
Totale	12.437	2.036	14.473
IN USCITA			
Amministrazioni centrali	11.150	6.950	18.100
Amministrazioni locali	11.080	478	11.558
Altri Enti	167	4	171
Totale	22.397	7.432	29.829

Fonte: Ministero Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale 2006

2.2 La regolazione e la gestione della dinamica del personale: reclutamento, trattamento giuridico, mobilità e *turn over*

2.2.1 Il reclutamento

Il Dipartimento della funzione pubblica ha competenza sulla predisposizione dei provvedimenti di programmazione dei concorsi e delle assunzioni per le pubbliche amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca, come previsto dall'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 31 marzo 2001, n.165.

Per quanto riguarda le autorizzazioni all'assunzione le stesse vengono rilasciate dopo ampia istruttoria sulla documentazione allegata alle richieste pervenute da parte delle amministrazioni sopracitate. Con l'istruttoria si svolgono le verifiche sulla capienza nelle dotazioni organiche, sull'espletamento delle procedure di mobilità e sul rispetto delle previsioni delle leggi finanziarie vigenti e della gestione dei fondi ivi previsti per il reclutamento di personale. Tutte le suddette attività si compiono d'intesa con gli Uffici del Ministero dell'Economia e delle Finanze che nell'istruttoria curano prevalentemente gli aspetti connessi con i riflessi finanziari delle assunzioni da autorizzare.

Il Dipartimento della funzione pubblica provvede, altresì, a raccogliere le domande di autorizzazione a bandire, verificando con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il rispetto delle norme sugli organici, sulla mobilità e sulle concrete possibilità assunzionali

delle amministrazioni richiedenti ai fini dell'adozione degli ulteriori provvedimenti di autorizzazione a bandire.

Di seguito si elencano i principali provvedimenti emanati durante l'anno 2007:

- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 gennaio 2007 concernente l'autorizzazione a bandire procedure concorsuali a tempo indeterminato ed a tempo determinato per complessivi **6.485 posti** in favore di Ministeri, Enti pubblici non economici ed Agenzie, di cui
 - Ministeri: n. **4.251 posti** (il Dipartimento organizzazione giudiziaria è stato autorizzato a bandire anche procedure di reclutamento selettive a tempo determinato per n. 558 operatori giudiziari)
 - Enti pubblici non economici: n. **1.934 posti**
 - Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo: n. **300** segretari comunali e provinciali
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 febbraio 2007 recante autorizzazione all'avvio delle procedure di stabilizzazione di personale in servizio a tempo determinato nelle Amministrazioni dello Stato, nelle Agenzie e negli Enti pubblici non economici, ai sensi dell'art. 1, commi 247 e 249, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e dell'articolo 1, comma 521, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Il predetto decreto presidenziale è stato predisposto in applicazione dell'articolo 1, commi dal 239 al 251, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge Finanziaria 2006) e dell'articolo unico, commi 519 e 521 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*" (legge finanziaria 2007)⁵. Il decreto predisposto a seguito dell'esame delle richieste pervenute dalle amministrazioni interessate, effettuato dal Dipartimento della funzione pubblica con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, prevede di avviare procedure di reclutamento concernenti un contingente di personale di **6.962** unità, pari ad una spesa a regime di 180 milioni di euro ripartito tra le diverse amministrazioni dello

⁵ Detta normativa concerne misure per la stabilizzazione per gli anni 2007 e 2008, di personale con contratto a tempo determinato, ai fini dell'assunzione di un contingente non superiore a 7.000 unità di personale a tempo indeterminato, per una spesa a regime di 180 milioni di euro.

Stato, Agenzie, enti pubblici non economici ed enti di ricerca, di cui 631 unità con contratto a tempo indeterminato- *part-time* secondo lo schema sottostante.

AMMINISTRAZIONI	Unità
MINISTERI	4.996
AGENZIE	1.518
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	243
ENTI DI RICERCA	205
TOTALE GENERALE	6.962

- Decreto del Presidente della Repubblica del 23 aprile 2007 per l'assunzione di **3.060** insegnanti di religione cattolica per l'anno scolastico 2007/2008 pubblicato sulla G.U. n. 167 del 20 luglio 2007;
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 maggio 2007 di autorizzazione al Ministero della Pubblica Istruzione ad integrare di 154 posti il contingente di 1458 posti previsto dal corso-concorso per dirigenti scolastici, già autorizzato con DPCM del 6 settembre 2006, pubblicato sulla G.U. n. 194 del 22 agosto 2007;
- Decreto del Presidente della Repubblica del 2 agosto 2007 per l'assunzione di **3.811** dirigenti scolastici a decorrere dall'anno scolastico 2007/2008;
- Decreto interministeriale recante programmazione triennale di assunzione a tempo indeterminato di personale docente educativo ed ATA;
- Decreto del Presidente della Repubblica del 12 settembre 2007 recante autorizzazione all'assunzione di n. **50.000** unità di personale docente ed educativo e di n. **10.000** unità di personale ATA;
- Decreto del Presidente della Repubblica del 29 dicembre 2007 recante autorizzazione all'assunzione di n. **140** unità di personale docente di prima e seconda fascia presso le Istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM);
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1 ottobre 2007, di autorizzazione alle assunzioni di **57 unità** di magistrati amministrativi e contabili e procuratori dello Stato;

- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° ottobre 2007 di autorizzazione, ai sensi dell'articolo 1, commi 528 e 536, legge 27 dicembre 2006, n. 296, alla conversione in rapporti di lavoro a tempo indeterminato di **2.474** contratti di formazione e lavoro;
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° agosto 2007 per il riconoscimento dei titoli post-universitari considerati idonei all'accesso al corso-concorso di formazione dirigenziale, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 settembre 2004, n. 295;
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 novembre 2007 di autorizzazione, ai sensi dell'art. 1, comma 520, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in deroga all'art. 1, comma 95, della legge n. 311 del 2004, alle stabilizzazioni ed assunzioni di vincitori di concorso per un contingente complessivo di **n. 801** unità e una spesa complessiva di 2.499.963 euro per l'anno 2007 e una complessiva annua lorda a regime di 29.999.562 euro a decorrere dall'anno 2008;
- Decreto del Presidente della Repubblica del 29 novembre 2007 di autorizzazione ad assumere **n. 4.497** unità di personale nelle pubbliche amministrazioni a norma dell'articolo 1, comma 96, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e dell'articolo 1, comma 513, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.
- Decreto del Presidente della Repubblica del 29 dicembre 2007 di autorizzazione alla stabilizzazione di **n. 719 unità** di personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato, a norma dell'art. 1, comma 519, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nonché di **n. 39** unità di personale ripartite tra il Parco Nazionale della Maiella ed il Parco Nazionale del Gran Sasso e dei Monti della Laga ai fini di quanto previsto dall'art.1, comma 940 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 e di **n. 35** unità di personale ripartite tra i predetti Parchi ai sensi dell'art. 27-bis del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159 convertito con legge 29 novembre 2007, n. 222.

Il Dipartimento della funzione pubblica definisce anche le linee di indirizzo per l'applicazione delle nuove norme in materia di reclutamento e stabilizzazione. In particolare si segnalano le seguenti Direttive e Circolari:

- Circolare n.9/2007 del 1 agosto 2007 riguardante la somministrazione a tempo determinato nelle pubbliche amministrazioni e sulla determinazione dei costi del personale in somministrazione.

- Direttiva n.7/2007 del 30 aprile 2007 riguardante l'applicazione dei commi 519, 520, 529 e 940 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) in materia di stabilizzazione e proroga dei contratti a tempo determinato, nonché di riserve in favore di soggetti con incarichi di collaborazione.
- Nota Circolare Dipartimento della funzione pubblica n.2/2007 del 12 febbraio 2007 in materia di somministrazione a tempo determinato nelle pubbliche amministrazioni.
- Nota Circolare per l'autorizzazione alle assunzioni 2006 del 29 marzo 2007 in materia di procedura di conversione e proroga dei contratti di formazione e lavoro, ai sensi dei commi 528 e 536 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n.296 (legge finanziaria 2007).
- Nota Circolare Dipartimento della funzione pubblica n.8/07 del 18 giugno 2007 in materia di stabilizzazioni ed assunzioni presso gli Enti di ricerca, ai sensi del comma 520 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n.296 (legge finanziaria 2007).
- Nota Circolare Dipartimento della funzione pubblica n.10/07 del 20 luglio 2007 in materia di ripartizione del fondo relativo alle assunzioni ed alla stabilizzazione di personale nelle amministrazioni pubbliche per l'anno 2007, ai sensi del comma 96 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n.311 (legge finanziaria 2005) e dei commi 513, 519 e 940 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n.296 (legge finanziaria 2007).

Il Dipartimento della funzione pubblica ha altresì provveduto nell'anno 2007:

- ad autorizzare, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, lo svolgimento di procedure concorsuali in sede decentrata per le amministrazioni statali (nell'anno 2007 sono stati adottati 10 decreti);
- a predisporre numerosi decreti di concerto con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca o con il Ministero della Pubblica Istruzione per l'equiparazione dei titoli di studi e professionali, ai sensi dell'art. 38 del d.lgs 165/2001; (nell'anno 2007 sono stati adottati 56 decreti).

Sulle materie di competenza del Dipartimento della funzione pubblica vengono svolti anche molti incontri con le amministrazioni, volti a garantire un supporto costante nell'interpretazione delle norme. Detto supporto è garantito anche attraverso risposte date ai quesiti telefonici e con un'ampia attività consulenziale fornita anche agli enti locali mediante pareri scritti.

Le assunzioni di personale hanno grande rilevanza in quanto rappresentano lo strumento per reclutare nuove risorse. Il regime previsto per le amministrazioni pubbliche è variegato. Per le amministrazioni centrali vige una disciplina di accentramento delle autorizzazioni ad assumere operato con la costituzione di un fondo la cui distribuzione è subordinata all'adozione di un decreto del Presidente della Repubblica o di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Ci sono poi amministrazioni il cui regime assunzionale rimane vincolato dal rispetto di limiti fissati sull'ammontare della spesa per il personale. Il Dipartimento della funzione pubblica ha un ruolo fondamentale per la parte relativa all'adozione dei provvedimenti di autorizzazione ad assumere, ed altrettanto rilevante nel fornire indicazioni attuative alle amministrazioni che hanno una disciplina di contenimento della spesa del personale.

I vincoli rigidi posti in materia di assunzioni a tempo indeterminato hanno determinato in capo alle amministrazioni un atteggiamento di sempre maggiore ricorso alle tipologie di lavoro flessibile, anche per fare fronte ad esigenze non di carattere temporaneo, ma connesse con il fabbisogno ordinario e continuativo dell'amministrazione. Nel tempo ciò ha determinato il costituirsi del fenomeno del precariato a cui il Governo ha voluto dedicare la sua attenzione prevedendo un piano di graduale stabilizzazione per la durata della XV legislatura.

L'anno 2007 è stato quindi caratterizzato dall'applicazione delle disposizioni in materia di stabilizzazione, disposizioni di difficile interpretazione che hanno determinato anche il sorgere di un contenzioso significativo legato tanto ai criteri individuati dal legislatore per definire la platea degli stabilizzandi quanto alle modalità attuative poste in essere dalle amministrazioni. La procedura speciale di reclutamento secondo percorsi selettivi riservati, che è stata anche vista come non pienamente compatibile con la Costituzione, ha ingenerato in capo ai possibili destinatari l'aspettativa di poter contare su un'assunzione a tempo indeterminato. Peraltro, le risorse finanziarie a disposizione delle amministrazioni sono molto limitate, come accade anche per le procedure concorsuali pubbliche, ed il rischio che le aspettative rimangano deluse è senz'altro elevato. Da ciò i possibili effetti anche su un piano sociale. La tematica richiederebbe senz'altro un profondo ripensamento.

2.2.2 Il rapporto di lavoro del personale dirigenziale e non dirigenziale

Nell'ambito dell'attività di supporto alle pubbliche amministrazioni, anche nel corso del 2007 sono stati esaminati numerosi quesiti ed è stata svolta un'intensa attività di consulenza sia attraverso pareri e circolari elaborati in forma scritta sia nel corso di riunioni e partecipazione a gruppi di lavoro. Di seguito vengono riportate le principali attività svolte per tipologia e per argomento.

L'attività di studio, ricerca e consulenza anche finalizzata all'adozione di provvedimenti.

a - in materia di trattamento della dirigenza

Di particolare rilievo è stato l'approfondimento delle questioni relative al trattamento giuridico ed economico della dirigenza, soprattutto per il forte impatto in tema di incarichi dirigenziali causato dalle modifiche apportate con l'approvazione del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito con modificazioni in legge 24 novembre 2006, n. 286, recante "*Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria*".

Infatti, il d.l.262/2006 è intervenuto in modo penetrante nel sistema dello *spoils system*, modificando l'art. 19, comma 8, del d.lgs.165/2001, e in genere nell'ordinamento della dirigenza già riformato dalla legge 145/2002, mediante una sostanziale sussunzione al regime di spoliazione (cui erano già soggetti gli incarichi dirigenziali di vertice di cui all'art. 19, comma 3, del d.lgs.165/2001, decorsi 90 giorni dal voto di fiducia al Governo) degli incarichi conferiti a dirigenti di altre amministrazioni, ai sensi dell'art. 19, comma 5 *bis*, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli dei ministeri, e degli incarichi dirigenziali conferiti, ai sensi dell'art. 19, comma 6, a soggetti estranei all'amministrazione (art. 2, comma 159). La legge in questione (con una disposizione transitoria contenuta nel comma 161, dell'art. 2) ha stabilito la cessazione degli incarichi previsti nell'art. 19, comma 8, modificato, conferiti prima del 17 maggio 2006 ove non confermati entro i 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto legge. Contestualmente ha poi inserito una clausola di salvaguardia degli effetti economici dei contratti in essere con soggetti non dipendenti da pubbliche amministrazioni e l'obbligo per le amministrazioni di realizzare una riduzione dei nuovi incarichi attribuiti, pari al 10 per cento per i dirigenti di prima fascia e pari al 5 per cento per i dirigenti di seconda fascia, rispetto al numero degli incarichi precedentemente in essere. In sede di attuazione della citata normativa, tuttavia, le amministrazioni hanno incontrato molte difficoltà soprattutto per

gli effetti correlati al trattamento economico da corrispondere ai soggetti estranei all'amministrazione destinatari degli effetti della cessazione anticipata dei contratti in essere.

Interpellato il Consiglio di Stato con apposita richiesta di parere sulla base di un'articolata relazione presentata dal Ministro, con il parere della prima sezione n. 734/07, in data 7 marzo 2007, l'autorevole consesso ha chiarito che l'art. 2 del d.l.262/2006, nel testo introdotto dalla legge di conversione 24 novembre 2006, n.286, ha disposto per volontà del legislatore l'interruzione del rapporto lavorativo tra l'amministrazione e i soggetti estranei già destinatari di un incarico dirigenziale. Il Consiglio di Stato si è pronunciato poi diffusamente sugli effetti economici dei contratti cessati, riconoscendo che in base alla legge ai soggetti interessati spetta un trattamento economico a titolo indennitario, composto dalle voci del trattamento fondamentale, retribuzione di parte fissa e variabile e indennità ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs.165/2001, ove prevista. E' stata resa possibile, mediante il summenzionato parere, un'interpretazione uniforme utile a risolvere i casi sottoposti al Dipartimento da tante amministrazioni.

Nell'ambito della Conferenza permanente dei direttori di amministrazioni dello Stato e di enti pubblici non economici nazionali preposti all'area o competenti nella materia della gestione del personale, si è svolto un proficuo confronto in tema di dirigenza pubblica, sulla base della consapevolezza dell'importanza dello scambio di esperienze e della discussione su temi e problematiche di comune interesse. Si sono svolti alcuni incontri dedicati al reclutamento del personale dirigenziale, all'affidamento degli incarichi dirigenziali, alla gestione delle risorse finanziarie, alla valorizzazione della professionalità della dirigenza anche mediante la partecipazione ad un processo formativo continuo di alto livello, al rafforzamento della valutazione e individuazione di meccanismi di valutazione adeguati della dirigenza.

In materia di cessazione degli incarichi dirigenziali, il Dipartimento della funzione pubblica si è poi trovato a risolvere alcune delicate questioni per gli effetti delle note pronunce nn. 103 e 104 del 2007 della Corte Costituzionale. In dette sentenze la Corte, chiamata a verificare la legittimità dell'art. 3, comma 7, della legge 15 luglio 2002, n.145, ha richiamato il rispetto del principio del giusto procedimento, nel caso di revoca dell'incarico al dirigente e ha ribadito l'importanza di una preventiva fase valutativa, anche ai fini della motivazione del provvedimento, che ne consenta comunque un controllo giurisdizionale.

Soprattutto per la spinta derivante dal contenuto delle citate pronunce, ma anche tenendo conto degli orientamenti della Corte dei Conti emersi in sede di controllo sui singoli provvedimenti di conferimento degli incarichi di livello dirigenziale generale e delle previsioni dei contratti collettivi, è stata adottata a firma del Ministro la direttiva n. 10 del 19

dicembre 2007, recante “*Affidamento, mutamento e revoca degli incarichi di direzione di uffici dirigenziali*”(pubblicata nella G.U. n. 47 del 25 febbraio 2008).

Con tale direttiva, ritenendosi necessaria una certa procedimentalizzazione della materia, sono state fornite indicazioni circa i criteri per il conferimento degli incarichi di prima e seconda fascia, invitando le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali ad adottare quanto prima un sistema di criteri generali per l'affidamento, il mutamento e la revoca degli incarichi, in linea con le clausole dei vigenti contratti collettivi per la dirigenza. Ciò al fine di consolidare anche in questo settore la trasparenza in modo da favorire la fiducia dei dirigenti nel funzionamento dell'organizzazione e ridurre le possibilità di contenzioso.

Inoltre, in un allegato alla Direttiva, in considerazione del fatto che l'istruttoria e la predisposizione dei provvedimenti per il conferimento degli incarichi dirigenziali di livello generale rientrano tra le competenze del Dipartimento della funzione pubblica, sono state riepilogate in dettaglio le fasi in cui si articola la procedura.

Per quanto concerne l'adozione, da parte delle amministrazioni, degli specifici provvedimenti per la definizione dei criteri per l'affidamento degli incarichi dirigenziali risulta che, nel corso del 2007, abbiano provveduto soltanto il Ministero per i Beni e le Attività Culturali ed il Ministero dell'Università e della Ricerca.

Sempre in materia di dirigenza, in occasione di un contenzioso sorto ad iniziativa di alcuni dirigenti, investiti di un incarico di livello dirigenziale generale presso amministrazioni non ministeriali e successivamente rientranti nelle originarie amministrazioni, è stata curata un'approfondita istruttoria sulla questione che riguarda i presupposti per la maturazione dell'anzianità di tre anni richiesta dall'art. 23 del d.lgs.165/2001 per il passaggio dalla seconda alla prima fascia dirigenziale. Nel quadro di una valutazione più generale sulla progressione in carriera dei dirigenti, è stata elaborata una complessa memoria finalizzata alla richiesta di parere al Consiglio di Stato da parte del Ministro. Il Consiglio di Stato, confermando l'orientamento del Dipartimento della funzione pubblica, si è pronunciato con parere della Sezione prima del 17 ottobre 2007, n.4792/06 ed ha ritenuto che il passaggio dalla seconda alla prima fascia dirigenziale può avvenire soltanto nell'ambito dell'amministrazione che ha conferito l'incarico su posto dirigenziale generale, la quale ha compiuto la valutazione per il conferimento, ha attribuito l'incarico ed ha pertanto la disponibilità del posto in organico.

b) in materia di personale non dirigenziale.

Con la riforma dell'ordinamento della dirigenza, operata dalla l.145/2002, è stata prevista l'istituzione mediante la contrattazione collettiva del comparto ministeri di un'apposita separata area della vice-dirigenza, introducendo nel sistema del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni la categoria dei "quadri" del diritto privato. L'art. 7, comma 3, della legge 145/2002 che ha introdotto nel d.lgs.165/2001 l'art. 17 *bis*, ha previsto che la disposizione si applica – ove compatibile – al personale dipendente di altre amministrazioni pubbliche per il quale occorre stabilire l'equivalenza delle posizioni giuridiche mediante un decreto del Ministro per la funzione pubblica di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze. Il Dipartimento della funzione pubblica ha curato l'istruttoria finalizzata alla predisposizione del detto decreto quale atto prodromico per l'attuazione della disposizione in tema di vice-dirigenza, nonché l'istruttoria per alcuni contenziosi in materia (nei quali in sostanza i dipendenti interessati rivendicano l'istituzione dell'area della vice-dirigenza) e per le risposte agli atti di sindacato ispettivo.

Di particolare interesse anche per il numero di amministrazioni coinvolte è stato lo studio dei presupposti per l'applicazione delle agevolazioni previste dall'art. 33 della legge 104/1992 in favore delle persone con handicap grave. A seguito delle richieste di parere formulate dalle amministrazioni sono stati effettuati degli approfondimenti circa i presupposti della continuità e dell'esclusività dell'assistenza previsti dalla normativa come condizioni per la fruibilità dei permessi da parte dei parenti o affini. L'orientamento seguito dal Dipartimento della funzione pubblica è che la titolarità della legittimazione alla fruizione dei permessi in esame può essere rinvenuta soltanto in capo a quel lavoratore che effettivamente presti il suo ausilio non in maniera saltuaria od occasionale ma con assiduità e costanza, in modo tale da prestare un servizio adeguato e sistematico, ossia regolare, alla persona handicappata. Sul punto è stata predisposta apposita memoria per il Consiglio di Stato che si esprimerà in via consultiva, stante la delicatezza e la complessità della materia.

Altra tematica di particolare interesse per gli aspetti di forte impatto sociale è la questione delle assenze connesse agli effetti collaterali delle terapie salvavita in caso di patologie gravi, anche relativamente al trattamento economico spettante. Al fine di assicurare una più penetrante tutela nei contratti collettivi per il personale non dirigenziale, si è valutata la questione ai fini dei prossimi rinnovi contrattuali.

Con riferimento alla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), è stato necessario impartire indirizzi interpretativi circa la disposizione contenuta nell'art. 1, comma

593, contenente prescrizioni finalizzate al contenimento della spesa per retribuzioni e compensi per gli incarichi corrisposti dallo Stato, dagli enti pubblici e da società a prevalente partecipazione pubblica non quotate in borsa. Dopo ampia istruttoria, il Ministro per le riforme e le innovazioni nelle pubbliche amministrazioni ha adottato la Direttiva n. 3 del 2007 del 22 febbraio 2007, recante “*Direttiva in materia di limiti massimi a retribuzioni e compensi ed obblighi di pubblicità per incarichi corrisposti da società a prevalente partecipazione pubblica non quotate in borsa - art. 1, comma 593, della legge 27 dicembre 2006, n.296 - legge finanziaria per il 2007-*”.

Sono state approfondite ed è stato reso parere su alcune questioni particolarmente delicate in materia di:

- trattamento giuridico ed economico del personale in posizione di distacco o permesso sindacale, come la spettanza dei buoni pasto e di trattamenti accessori;
- riordino del personale della medicina penitenziaria;
- trattamento del personale del ruolo ad esaurimento;
- incompatibilità allo svolgimento di incarichi esterni o di altre attività lavorative da parte di dipendenti pubblici, ai sensi dell’art. 53 del d.lgs.165/2001;
- trattamento giuridico ed economico degli esperti della cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri (legge 49/1987);
- trattenimento in servizio e conferibilità di incarichi dirigenziali;
- dottorato di ricerca, in particolare per gli aspetti legati al riconoscimento in favore del dipendente dell’aspettativa;
- studio della legislazione antinfortunistica per il personale della Polizia di Stato;
- studio e interpretazione delle disposizioni riguardanti il personale delle pubbliche amministrazioni contenute nelle leggi finanziarie.

Anche per l’anno 2007 il Dipartimento della funzione pubblica ha curato l’istruttoria per l’adozione del decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze, con i quali le amministrazioni dello Stato sono autorizzate anno per anno a far espletare prestazioni di lavoro straordinario nei limiti individuali e nei contingenti di personale indicati, ai sensi dell’art. 12, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n.344.

E’ stata curata, inoltre, l’istruttoria per l’adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze, per disporre l’adeguamento annuale delle retribuzioni del personale dirigenziale della polizia, delle forze

armate, dei ricercatori e professori universitari, ai sensi dell'art. 24 della legge 448/1998 (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. 27 aprile 2007). Gli adeguamenti vengono effettuati in base agli incrementi medi, calcolati dall'Istat, conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati.

L' Istruttoria per l'attività normativa e parlamentare

E' stata svolta un'intensa attività per la predisposizione di provvedimenti normativi e la valutazione di proposte normative o emendamenti mediante consulenze scritte e partecipazione a riunioni.

Tra le altre questioni si menzionano le seguenti sulle quali è stata resa consulenza:

- lo studio a proposito del disegno di legge recante disposizioni in materia di regolazione e vigilanza sui mercati e di ordinamenti delle Autorità indipendenti preposte ai medesimi;
- il coordinamento con il Ministero dell'Università e Ricerca e il Comitato di settore a proposito del cospicuo contenzioso instaurato dai collaboratori ed esperti linguistici di madre lingua con università italiane, a seguito di condanne della Repubblica italiana da parte della Corte di Giustizia delle Comunità Europee;
- lo studio, con il Ministero dell'Università e Ricerca, finalizzato all'adozione del provvedimento di disciplina dei parametri per la determinazione del trattamento economico relativo agli incarichi di ricerca conferiti dalle università in attuazione della legge 230/2005;
- lo studio di un'azione di raccordo tra la legislazione nazionale e quella comunitaria in tema di servizio temporaneo all'estero dei dipendenti di amministrazioni pubbliche italiane in qualità di esperti nazionali distaccati (END) e partecipazione alla predisposizione di una direttiva per l'informazione, la selezione, il sostegno alle candidature, la tutela delle aspettative di carriera e il rientro presso l'amministrazione di appartenenza;
- lo studio di alcune problematiche riguardanti l'aggiornamento professionale dei funzionari della Polizia di Stato, nell'ambito della conversione in legge del d.l. 300/2006 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni diverse);
- lo studio dello schema di regolamento sull'organizzazione, funzionamento e ordinamento del personale del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA);

- lo studio dello schema di regolamento concernente il reclutamento e il trasferimento ad altri ruoli, per sopravvenute inidoneità alle specifiche mansioni, dal personale della banda musicale dell'Arma dei Carabinieri;
- lo studio dello schema di d.d.l. recante disposizioni in materia di personale militare e civile del Ministero della Difesa, istituti di formazione ed onorificenze;
- lo studio del disegno di legge recante "Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2007-2008 ed in materia di concorsi per ricercatori universitari", in particolare modo per quanto riguarda le modifiche proposte in tema di personale scolastico, irrogazione di sanzioni disciplinari e sospensione dal servizio (confluito nel d.l.147/2007, convertito nella legge 25 ottobre 2007,n.176);
- l'approfondimento e la partecipazione ai lavori per l'adozione di un provvedimento in materia di tutela delle pari opportunità, confluito nella Direttiva del Ministro per le riforme e le innovazioni nella p.a. e la Ministra per i diritti e le pari opportunità del 23 maggio 2007;
- lo studio dello schema di regolamento del Ministero della Salute, di concerto con il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e il Ministro per le riforme e le innovazioni nella p.a., recante la determinazione dei modelli e le modalità di tenuta dei registri e delle cartelle sanitarie e di rischio dei lavoratori esposti agli agenti nocivi (art. 70, comma 9, d.lgs.626/1994);
- l'istruttoria svolta per l'attuazione dell'art. 29 del d.l.223/2006, convertito nella legge 4 agosto 2006, n.248, che ha previsto la soppressione e il riordino di commissioni, comitati ed altri organismi a fini di conferimento della spesa pubblica. In particolare, è stata verificata l'applicazione della norma con riferimento al Comitato di garanti di cui all'art. 22 del d.lgs. 165/2001. All'esito della predetta istruttoria, è stato elaborato ed approvato il decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n.99.

Con riferimento al Comitato di garanti, organismo di tutela e garanzia per i dirigenti dello Stato, previsto dall'articolo 22 del d.lgs.165/2001, con il compito di esprimere parere nel caso in cui le amministrazioni dello Stato vogliano adottare provvedimenti sanzionatori nei confronti dei dirigenti, il Dipartimento della funzione pubblica, mediante la Segreteria tecnica, assicura il supporto tecnico al Comitato, di gestione e raccolta della documentazione relativa all'attività svolta curando inoltre le relazioni con le amministrazioni pubbliche e con gli organi istituzionali. Il Comitato di garanti, nominato con decreto del Presidente del

Consiglio dei Ministri 10 giugno 2005 (pubblicato nella G.U. n.158 dell'8 luglio 2005), è peraltro scaduto.

Sono state elaborate inoltre varie memorie al fine di rispondere agli atti di sindacato ispettivo presentati dai Parlamentari.

L'attività istruttoria nel contenzioso in materia di lavoro pubblico

E' stata curata la predisposizione di numerose memorie per la costituzione in giudizio e comunque gli atti per la difesa del Dipartimento della funzione pubblica. Inoltre, sono stati forniti valutazioni e pareri all'Avvocatura generale dello Stato, in base all'art. 417 *bis* c.p.c., che prevede che il Dipartimento della funzione pubblica possa impartire indirizzi alle amministrazioni per la gestione del contenzioso, e all'art. 61, comma 1 *bis*, del d.lgs.165/2001, che prevede che il Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento RGS/IGOP, può proporre intervento in giudizio quando – su comunicazione delle amministrazioni direttamente coinvolte nel contenzioso – dall'esito del giudizio possono derivare ingenti oneri a carico dell'Erario.

Tra le questioni trattate nell'ambito dell'attività di studio riguardante il contenzioso, si segnalano:

- la procedura di contenzioso incardinata dalla Commissione innanzi la Corte di Giustizia CE (causa C-371/04) contro la Repubblica italiana per inadempimento *ex art* 226 del Trattato. La procedura riguarda il riconoscimento dell'esperienza professionale e l'anzianità acquisite in altri Stati membri da parte di cittadini comunitari impiegati nel settore pubblico italiano in cui la Corte di Giustizia ha riscontrato un inadempimento dello Stato a seguito di un contenzioso instaurato da alcuni docenti della scuola che avevano svolto attività all'estero. Al fine di scongiurare l'applicazioni di sanzioni, è stata curata un'approfondita istruttoria con l'Ufficio legislativo e a seguito di alcune riunioni che hanno visto coinvolte le amministrazioni interessate, è stata predisposta una disposizione normativa per adeguare espressamente l'ordinamento italiano a quello comunitario. Tale disposizione è stata inserita nel decreto legge 8 aprile 2008, n. 59 [G.U. n. 84 del 9 aprile 2008], convertito con modifiche nella legge 6 giugno 2008, n.101.
- la questione di legittimità costituzionale, ai fini dell'intervento in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'art. 1, comma 224, della legge 23 dicembre 2005, n.266 (legge finanziaria 2006), sollevata dal Tribunale di Torino,

sezione lavoro, in quanto inapplicabile ai dipendenti pubblici dell'art. 5, legge 260/1949 che prevede il pagamento oltre alla normale retribuzione globale di fatto giornaliera, "di un'aliquota giornaliera di retribuzione" ai salariati che prestino la loro opera lavorativa nelle festività nazionali qualora la festa ricorra di domenica. La Corte con sentenza n. 146/2008 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art.1, comma 224, della legge 266/2005.

- il riconoscimento dell'anzianità di servizio maturata nei servizi di ruolo e non di ruolo per i direttori dei servizi generali ed amministrativi del comparto scuola.
- il trattamento economico per il personale militare delle Forze armate destinate all'estero presso delegazioni, rappresentanze militari, enti, comandi od organismi internazionali situati in paesi esteri al di fuori dell'area euro (legge 642/1961).
- il trattamento economico per i dirigenti delle agenzie sanitarie locali nel senso dell'assorbimento del valore economico complessivo successivamente attribuito all'incarico in base alla graduazione delle funzioni nel rispetto della disponibilità dell'apposito fondo e del valore contrattuale minimo già percepito;
- il trattamento economico del personale amministrativo tecnico ed ausiliario (A.T.A.) degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, transitato dagli enti locali allo Stato in attuazione della legge 124/1999;
- le modalità di istituzione del ruolo dei dirigenti del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, contestate da una sigla sindacale.
- il diritto rivendicato dal personale dell'Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN) all'accensione di un contratto di assicurazione, non rientrante tuttavia nell'ambito delle prestazioni descritte nell'art. 52 del CCNL del comparto ricerca quadriennio normativo 1994-1997.

Considerazioni conclusive

A motivo dell'ingente attività consulenziale svolta a favore di tutte le amministrazioni pubbliche, il Dipartimento della funzione pubblica è certamente un osservatorio privilegiato per l'individuazione dei settori in cui più forte è l'esigenza di un intervento.

Chiara è la consapevolezza delle difficoltà che in materia di lavoro pubblico incontrano gli operatori del diritto soprattutto a causa di tre fattori:

- la numerosità, complessità e ambiguità delle fonti del diritto (clausole dei contratti collettivi e norme di legge o di regolamento), che sono spesso frutto di interventi modificativi e abrogativi troppo ravvicinati nel tempo;

- la frammentarietà connessa all'esercizio di poteri normativi da parte delle autonomie territoriali e dal riconoscimento del ruolo sempre più preponderante delle autonomie funzionali soprattutto per effetto della modifica del Titolo V della Costituzione ad opera della legge costituzionale 3/2001;
- la difficoltà per le amministrazioni ad interpretare appieno il ruolo di datore di lavoro, dovuta probabilmente al timore di perdere il consenso del sindacato o l'appoggio del vertice politico.

Questi fattori, oltre ad alimentare il contenzioso, producono un fenomeno abbastanza diffuso nelle amministrazioni centrali e locali, rappresentato dalla sollecitazione di un ruolo di mediazione e dalla richiesta di intervento del Dipartimento.

Si assiste poi alla crescente rilevanza del ruolo della giurisprudenza, specialmente dei giudici ordinari, cui spetta ormai la giurisdizione in materia di controversie di lavoro con le pubbliche amministrazioni per la gran parte del contenzioso. E' chiaro infatti che l'ambiguità normativa alimenta il contenzioso e l'emersione e la pubblicizzazione (anche per via dell'uso ormai sempre più diffuso di internet) di decisioni favorevoli ai dipendenti accresce l'importanza di ogni singola decisione giudiziale, che facilmente acquisisce valore di precedente e funge da molla per lo sviluppo di contenziosi seriali.

E' quindi evidente da un lato l'esigenza di interventi di semplificazione e di chiarimento per ricondurre l'organizzazione e la gestione del rapporto di lavoro con l'amministrazione su binari più certi, dall'altro la rilevanza del ruolo del Dipartimento della funzione pubblica, che deve rappresentare il punto di proposta normativa, nonchè di raccordo e di indirizzo per ridurre, nei limiti del possibile, gli sviluppi patologici in sede applicativa. In questo quadro risulta inoltre evidente la necessità di un rafforzamento delle risorse professionali a disposizione, affinchè il Dipartimento della funzione pubblica possa svolgere il suo ruolo di impulso e coordinamento nella maniera più efficiente ed efficace.

2.2.3 Le procedure di conferimento degli incarichi dirigenziali generali nelle amministrazioni dello Stato

Nell'ambito delle competenze assegnate al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, in virtù della delega conferita dal Presidente del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento della funzione pubblica ha istruito e predisposto, nel corso del 2007 n. 248 provvedimenti. I dati quantitativi sono rappresentati nei grafici seguenti.

GRAFICO 13

DECRETI PER IL CONFERIMENTO DI INCARICHI DIRIGENZIALI DI LIVELLO GENERALE, NEL CORSO DELL'ANNO 2007 (per mese)
(nel grafico sono esclusi i DPR, i decreti del Segretariato Generale della PCM, del Ministero degli affari esteri e del Segretariato Generale della Corte dei conti)

NUMERO DEI DECRETI, RIPARTITI PER MESE, PREDISPOSTI DALL'UFFICIO PER IL PERSONALE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI DEL DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

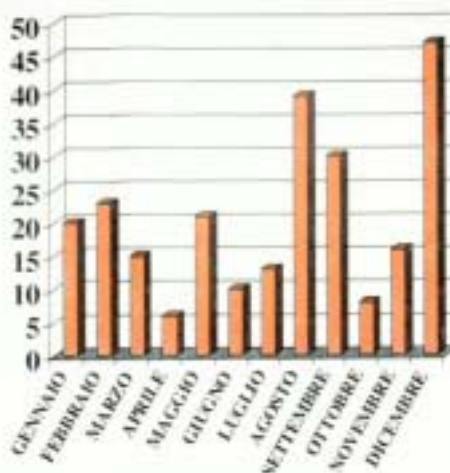


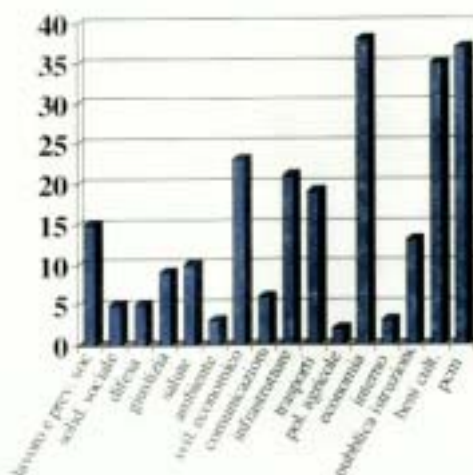
GRAFICO 14

DECRETI PER IL CONFERIMENTO DI INCARICHI DIRIGENZIALI DI LIVELLO GENERALE, NEL CORSO DELL'ANNO 2007 (per amministrazione)

NB nel grafico:

- sono esclusi i DPR, i decreti del Segretariato Generale della PCM, del Ministero degli affari esteri e del Segretariato Generale della Corte dei conti);
- non sono riportate le amministrazioni nelle quali, nel corso dell'anno, non sono stati conferiti incarichi di funzione dirigenziale di livello generale

NUMERO DEI DECRETI, RIPARTITI PER AMMINISTRAZIONE, PREDISPOSTI DALL'UFFICIO PER IL PERSONALE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI DEL DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA



Fonte: Dipartimento della funzione pubblica

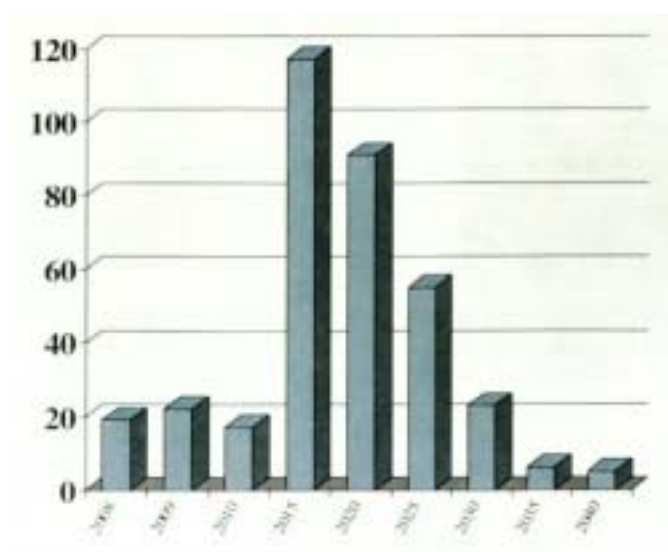
Attività di monitoraggio

Sono competenza del Dipartimento della funzione pubblica le attività di monitoraggio degli incarichi dirigenziali e dei posti di funzione disponibili, nei termini indicati dal comma 7-bis dell'art. 28, del d.lgs165/2001, introdotto dalla legge 27 luglio 2004, n. 186 di conversione del decreto legge 28 maggio 2004, n. 136 che prevede, inoltre, che le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, sono tenute a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica i dati relativi alle dotazioni organiche, agli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'articolo 19 (compresi gli incarichi conferiti ai sensi dei commi 5-bis e 6), alle posizioni di comando, fuori ruolo, aspettativa e mobilità con l'indicazione della decorrenza e del termine di scadenza.

E' da rilevare che, fatta eccezione per il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero della Difesa, il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, non pervengono sistematicamente informazioni da parte delle amministrazioni, soprattutto per quanto concerne gli incarichi apicali (Segretari generali, Capi dipartimento) e gli incarichi di livello dirigenziale non generale (anche ad estranei).

Nell'ambito del monitoraggio sono state elaborate alcune statistiche, tra le quali se ne riporta una concernente il *tur-over*.

Grafico 15 - NUMERO DEI DIRIGENTI DI PRIMA FASCIA E DIRIGENTI DI SECONDA FASCIA CON INCARICO DIRIGENZIALE DI LIVELLO GENERALE, CHE RAGGIUNGONO L'ETA' DI 67 ANNI ENTRO IL PERIODO INDICATO NEL GRAFICO



Fonte: Dipartimento della funzione pubblica

Attività di sviluppo della banca dati dei ruoli dirigenziali e degli organigrammi

La banca dati informatica, di cui all'articolo 23, comma 2, del d.lgs.165/2001, atta a contenere i dati relativi ai ruoli dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato e, come previsto all'art. 28, comma 7 bis, del d.lgs.165/2001, le informazioni di cui al punto precedente, è stata resa operativa a datare dal 16 novembre 2006, è stata realizzata e distribuita alle amministrazioni dello Stato la relativa manualistica e, nel corso del mese di dicembre, è stata consegnata a gran parte delle amministrazioni (a tutte quelle che hanno avanzato la relativa richiesta) delle *password* di accesso al sistema per l'inserimento, l'aggiornamento e la certificazione dei dati.

Essa deve fornire costantemente ed in tempo reale un quadro completo di tutte le informazioni concernenti i dirigenti, i ruoli, gli incarichi ed i posti di funzione dirigenziali.

La consultazione delle informazioni pubbliche sarà consentita ad ogni cittadino, le altre saranno visualizzabili con specifiche chiavi *password* riservate.

Le principali voci della reportistica del sistema possono riassumersi nelle seguenti:

relativamente ai dirigenti:

- amministrazione di appartenenza;
- fascia di appartenenza;
- posizione in ruolo;
- posizioni di fuori ruolo, comando ecc.;
- mobilità;
- età; luogo di nascita; sesso;

relativamente agli incarichi dirigenziali:

- tipologia;
- riferimenti normativi;
- rispetto dei contingenti percentuali previsti dall'art. 19 del d.lgs.165/01;
- componenti della retribuzione dei dirigenti dei ruoli o estranei;

relativamente alle dotazioni organiche ed agli organigrammi:

- dotazioni organiche vigenti;
- posti di funzione dirigenziale coperti;
- posti di funzione dirigenziale vacanti.

Sotto il profilo della utilizzazione del sistema si è rilevato che tredici amministrazioni, al dicembre 2007, avevano inserito una percentuale che va dall'ottanta al cento per cento dei dati e sei di queste li hanno certificati e pubblicati sul *web*.

Residue attività correlate alla soppressione del ruolo unico ed all'adozione dei ruoli delle amministrazioni dello Stato

Per quanto concerne l'attività inerente l'adozione, alla data del 14 maggio 2004, dei ruoli dirigenziali delle amministrazioni dello Stato, risulta, ad oggi, perfezionata la procedura concernente il ruolo dirigenziale delle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della protezione civile;
- Consiglio di Stato – Segretariato generale;
- Corte dei conti - Segretariato generale;
- Ministero degli Affari Esteri;
- Ministero della Difesa;
- Ministero per i Beni e le Attività Culturali;
- Ministero dell'Economia e delle Finanze;
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare;
- Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali;
- Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

Inoltre, non sono state ancora ultimate le procedure relative alle sotto elencate amministrazioni:

- Ministero dell'Interno;
- Ministero della Giustizia.

Per quanto concerne i seguenti ministeri:

- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali;
- Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca;
- Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti;
- Ministero dello Sviluppo economico;

istituiti con il decreto-legge 16 maggio 2008, n. 85, convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2008, n. 121, essi dovranno attivare le specifiche procedure per l'adozione dei rispettivi ruoli dirigenziali.

2.2.4 La mobilità

Il Dipartimento della funzione pubblica elabora atti regolamentari e di indirizzo e svolge un'attività di consulenza alle amministrazioni pubbliche in materia di mobilità del personale. Provvede alla tenuta dei dati e adotta i provvedimenti necessari alla gestione del personale eccedentario delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali e dà attuazione ai processi di mobilità del personale verso pubbliche amministrazioni quando la legge

preveda la privatizzazione, soppressione o riorganizzazione di amministrazioni pubbliche, secondo quanto previsto dal decreto ministeriale 1 novembre 2004, relativo all'organizzazione del Dipartimento della funzione pubblica.

La mobilità di personale fra pubbliche amministrazioni è istituito che risponde ai principi generali del d.lgs.165/2001 in quanto consente di corrispondere alle esigenze organizzative delle amministrazioni, di soddisfare il fabbisogno di personale delle pubbliche amministrazioni e di raggiungere una migliore allocazione delle risorse umane anche dando corso alle aspettative professionali dei lavoratori. Le numerose disposizioni in tema di mobilità introdotte nelle più recenti leggi finanziarie dimostrano il favore accordato dal legislatore a tale modalità di acquisizione di risorse umane che, mantenendo inalterata la spesa complessiva delle pubbliche amministrazioni per il personale, costituisce uno strumento di razionalizzazione del costo del lavoro pubblico.

Nel corso del periodo considerato, il Dipartimento della funzione pubblica ha coordinato alcuni processi relativi, soprattutto, al decentramento amministrativo ed alle trasformazioni di enti pubblici, tramite l'attività di consulenza e l'adozione di appositi provvedimenti.

Relativamente al decentramento amministrativo previsto dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 e dai decreti legislativi di attuazione, il Dipartimento della funzione pubblica ha collaborato con l'Ufficio per il federalismo amministrativo, istituito presso il Dipartimento degli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai fini dell'attività generale di coordinamento ed ha predisposto l'attività istruttoria volta al trasferimento delle risorse umane, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato -IGOP. I procedimenti effettuati per il completamento del processo di decentramento nelle regioni a statuto speciale hanno comportato l'assegnazione di circa 200 unità alla fine del 2007.

Il Dipartimento della funzione pubblica ha proseguito le attività necessarie a dare corso alle opzioni espresse dai dipendenti dell'Agenzia del Demanio per la ricollocazione presso altre pubbliche amministrazioni a seguito della trasformazione dell'Agenzia in ente pubblico economico, disposta dal decreto legislativo 3 luglio 2003, n. 173, come successivamente integrato e modificato ed alle previsioni del decreto legge 31 gennaio 2005, n.7. poi integrato dalla legge di conversione 31 marzo 2005, n.43 effettuando gli adempimenti di competenza.

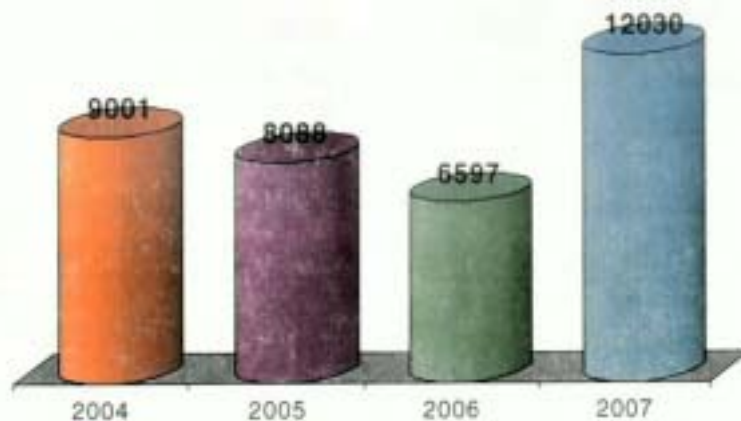
Il Dipartimento della funzione pubblica è stato inoltre coinvolto nell'esecuzione di numerose decisioni dei giudici amministrativi e civili. Oltre ad alcuni segretari comunali e provinciali, destinatari di decisione del Giudice ordinario, la maggior parte dei procedimenti di mobilità ha riguardato ex dipendenti dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici (che a suo tempo

hanno esercitato l'opzione per la mobilità verso le pubbliche amministrazioni), destinatari di decisioni del Giudice amministrativo.

Le attività concernenti l'attuazione dell'articolo 34 *bis*, del d.lgs 165/2001, relativo al previo esperimento delle procedure di mobilità del personale in disponibilità, ha evidenziato per gli anni 2006 e 2007 un *trend* in aumento delle comunicazioni che coincidono con il numero delle procedure di assunzione attivate dalle pubbliche amministrazioni. Attraverso il procedimento obbligatorio di ricollocazione di dipendenti eccedentari, il Dipartimento della funzione pubblica acquisisce dati interessanti la cui aggregazione permette di conoscere la consistenza e la tipologia del personale richiesto dalle amministrazioni che intendono bandire concorsi, anche ai fini di futuri interventi di ulteriore incentivazione alla mobilità volontaria, nonché a valutare le tendenze assunzionali delle pubbliche amministrazioni. Il report più recente, dal quale sono estrapolate le rappresentazioni che seguono e relativo al periodo gennaio – dicembre 2007, evidenzia una crescita tendenziale delle comunicazioni che indica un aumento della propensione ad assumere nelle amministrazioni, in particolare negli enti locali e aziende sanitarie e nelle regioni del Nord Italia.

Grafico 16- Unità di personale richieste dalle amministrazioni – Anni 2004-2007 (valori assoluti)

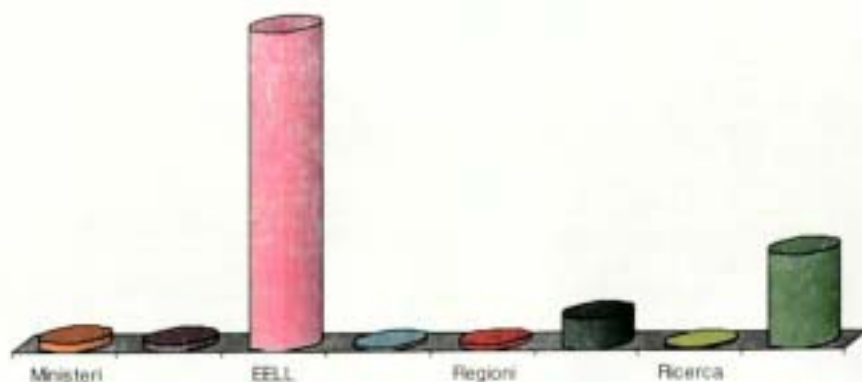
L'andamento del numero di persone richieste negli anni, mostra il forte aumento registrato nel 2007.



Fonte: Dipartimento della funzione pubblica

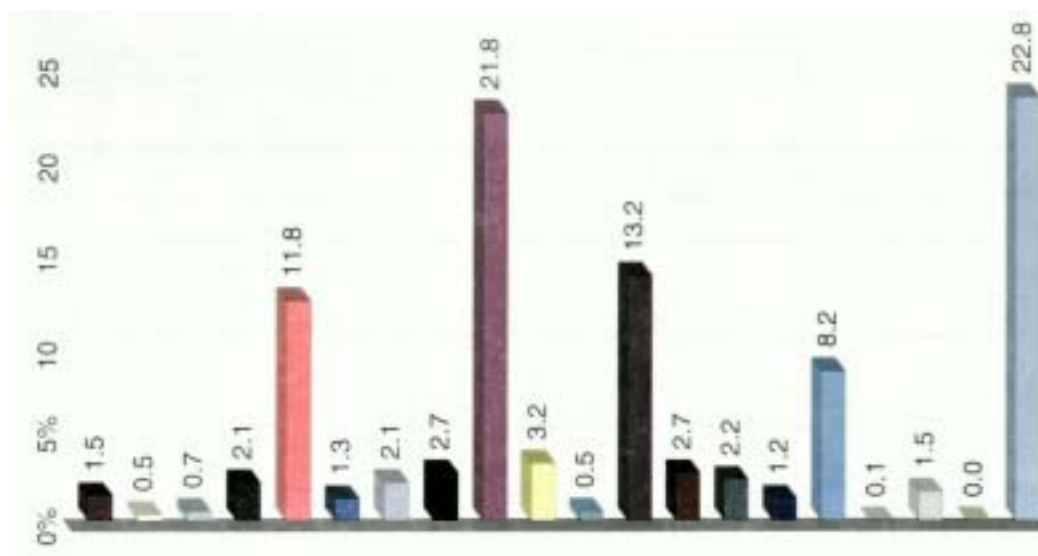
Grafico 17 – Richieste inviate dalle amministrazioni per comparto di contrattazione – Anno 2007

Nel **68,7%** dei casi (pari a **2.469** richieste) le segnalazioni sono arrivate da **Enti Locali**. Significativo anche il numero di richieste inviate dalle **Aziende sanitarie (716)**.



Fonte: Dipartimento della funzione pubblica

Grafico 18 --Richieste inviate dalle amministrazioni per Regione -- Anno 2007 (valori assoluti e percentuali)



ABRUZZO	53	1.5
BASILICATA	17	0.5
CALABRIA	23	0.7
CAMPANIA	72	2.1
EMILIA ROMAGNA	41	11.8
FRIULI V.G.	45	1.3
LAZIO	72	2.1
LIGURIA	93	2.7
LOMBARDIA	76	21.8
MARCHE	11	3.2
MOLISE	18	0.5
PIEMONTE	46	13.2
PUGLIA	94	2.7
SARDEGNA	78	2.2
SICILIA	42	1.2
TOSCANA	28	8.2
TRENTINO ALTO ADIGE	4	0.1
UMBRIA	54	1.5
VALLE D'AOSTA	0	0.0
VENETO	79	22.8

Sul piano dell'attività di indirizzo e coordinamento il servizio ha fornito alle pubbliche amministrazioni la consulenza opportuna su alcune tematiche di difficile interpretazione rendendo a tale fine diversi pareri.

Il Dipartimento della funzione pubblica è stato poi impegnato nelle attività istruttorie richieste per l'attuazione di vari interventi di riforma legislativa, con riflessi in termini di mobilità:

- del personale dipendente dall'Automobile Club d'Italia (ACI) conseguente alla soppressione del pubblico registro automobilistico;
- del personale docente permanentemente inidoneo ai compiti di insegnamento;
- del personale dipendente dall'Istituto per il commercio estero (ICE) addetto alle attività di controllo di qualità dei prodotti ortofrutticoli, che doveva essere trasferito alle dipendenze della società Agecontrol s.p.a.;
- del personale già dipendente dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e poi trasferito all'Ente tabacchi Italiani (ETI), da tempo in posizione di comando o distacco presso altre pubbliche amministrazioni a seguito della privatizzazione dell'Ente stesso, così come del personale nelle stesse condizioni, già appartenente all'Amministrazione autonoma delle Poste e telecomunicazioni;
- del personale del Ministero dell'Economia e delle Finanze coinvolto dalle misure di riorganizzazione interna;
- del personale dipendente dall'Agenzia del territorio destinato al trasferimento ai comuni o loro aggregazioni per l'esercizio delle funzioni catastali;

La partecipazione del Dipartimento della funzione pubblica è stata sovente richiesta a supporto degli Uffici di diretta collaborazione all'opera dell'Autorità politica, anche ai fini dell'elaborazione degli atti normativi richiesti dal Legislatore per l'attuazione dei processi di mobilità dianzi sinteticamente descritti.

Infine il Dipartimento della funzione pubblica ha stipulato con il Formez una convenzione per l'agevolazione dei processi di mobilità realizzata mediante il Progetto "Sostegno e coordinamento ai processi di mobilità nelle pubbliche amministrazioni del Mezzogiorno", nell'ambito del programma triennale 2002-2004 di *empowerment* delle amministrazioni pubbliche nelle aree depresse del Mezzogiorno. Tale convenzione è finalizzata alla creazione di un sistema di incontro domanda offerta, prevista nell'articolo 9 del decreto legge n. 4 del 2006, per l'istituzione di una banca dati informatica, ad adesione volontaria, per favorire l'incontro fra domanda e offerta di mobilità, da tenersi presso Il progetto, concluso il 31

ottobre 2007, ha affrontato il tema della mobilità del lavoro nella p.a., analizzando i vincoli, i blocchi e le opportunità che caratterizzano le diverse forme di mobilità da considerare, alla luce dell'attuale quadro di riferimento.

Le attività, realizzate nel biennio 2006 - 2007, hanno consentito di evidenziare le problematiche e le linee di tendenza in tema di mobilità del personale delle pubbliche amministrazioni, fornendo una visione d'insieme delle esigenze della pubblica amministrazione, a fronte dei cambiamenti vissuti negli ultimi anni (le politiche di decentramento delle funzioni amministrative, la flessibilità lavorativa, i compiti manageriali, l'esternalizzazione di attività o privatizzazioni). Si sono approfondite le criticità che sembrano poter essere individuate, tra l'altro, nell'eccessiva compartimentazione organizzativa, nella fisiologica resistenza al cambiamento delle amministrazioni, nella scarsa conoscenza delle professionalità esistenti nell'ambito del mercato del lavoro pubblico, nell'assenza di un sistema di equiparazione di tali professionalità. Si sono individuate buone prassi per favorire e promuovere la crescita delle competenze e delle capacità professionali ed evidenziate le necessità di modifiche normative.

2.2.5 L'Anagrafe delle prestazioni

L'Anagrafe delle prestazioni e degli incarichi conferiti ai pubblici dipendenti, istituita con l'art.24 della legge 30 dicembre 1991, n.412, nasce con finalità di monitoraggio e controllo della spesa pubblica. E' stata creata per la misurazione qualitativa e quantitativa degli incarichi e delle prestazioni rese, al di fuori dei compiti e doveri d'ufficio, dal personale delle amministrazioni pubbliche, per il quale vige il divieto di svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o preventivamente autorizzati dalle amministrazioni di appartenenza.

L'Anagrafe ha subito nel corso degli ultimi anni alcune importanti innovazioni normative (art. 58 del d.lgs. 29/1993, come modificato dal d.lgs. 80/1998; art. 53 del d.lgs. 165/2001 e successive modifiche e integrazioni), che hanno introdotto elementi tendenti a razionalizzare la materia con l'obiettivo di un contenimento degli incarichi e di una rivisitazione degli stessi anche sotto il profilo retributivo, in relazione al principio di onnicomprensività del trattamento economico dei dirigenti e della riduzione degli organismi collegiali.

La normativa relativa all'anagrafe delle prestazioni è stata oggetto anche di numerose circolari e direttive che si sono succedute nel tempo; quali la circolare n.5 del 29/5/1998, e la

circolare n.5 del 21/12/2006 recanti linee di indirizzo in materia di affidamento di incarichi esterni e di collaborazioni coordinate e continuative, e la direttiva n.1 del 2007.

Su tale materia, anche a seguito delle leggi finanziarie, succedutesi negli ultimi anni che hanno definito ulteriormente il regime delle collaborazioni esterne nelle pubbliche amministrazioni, limitando il ricorso a tali tipologie contrattuali a ipotesi eccezionali, costituendo il presupposto per la riduzione della spesa pubblica, è stata emanata la circolare n.2 dell'11/3/2008.

La suddetta circolare, richiamando le modifiche apportate all'art.7 del d.lgs 165/2001 dal d.l. 223/2006, convertito dalla l.248/2006, e quelle apportate all'art.36 del medesimo decreto dalla legge finanziaria 2008, ha esplicitato le forme contrattuali alle quali la pubblica amministrazione può fare ricorso per sopperire alle proprie necessità, dettando nel contempo le modalità attuative.

Sul tema, al fine di rendere concretamente operante quanto previsto dal legislatore, il Dipartimento della funzione pubblica, con l'insediamento del nuovo esecutivo, ha dato avvio alla cosiddetta "Operazione Trasparenza", tesa a rendere noti tutti i dati riguardanti gli incarichi conferiti sia ai propri dipendenti che quelli conferiti a consulenti e collaboratori esterni dalle stesse pubbliche amministrazioni

Gli adempimenti connessi all'Anagrafe delle prestazioni stabiliscono l'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni, di comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, in via telematica:

- annualmente, gli incarichi e le prestazioni, sia di tipo pubblico che privato, rese dai propri dipendenti con i relativi compensi;
- semestralmente l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza, con indicazione della motivazione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti.

A seguito della riorganizzazione del Dipartimento della funzione pubblica, l'Ufficio che si occupa attualmente della gestione della banca dati dell'Anagrafe delle prestazioni è l' *Ufficio per l'informazione statistica e le banche dati istituzionali* - Servizio per l'informazione statistica e la gestione integrata delle banche dati (Art.10 del D.M. 5 Novembre 2004 come modificato dal D.M. 10 gennaio 2008), che si avvale operativamente di un call center che fornisce ausilio alle amministrazioni durante la fase di dichiarazione degli incarichi.

L'attuale normativa prevede che il Dipartimento della funzione pubblica riferisca ogni anno al Parlamento sui dati raccolti al fine di adottare le relative misure di pubblicità e

trasparenza, formulando proposte per il contenimento della spesa pubblica per gli incarichi e per la razionalizzazione dei criteri di attribuzione degli incarichi stessi.

I risultati della banca dati

La banca dati contiene una grande quantità di informazioni relative agli incarichi conferiti a pubblici dipendenti e a consulenti e collaboratori esterni. Tali informazioni possono essere ricondotte in generale a tre grandi tipologie (unità di analisi): le amministrazioni che hanno inoltrato comunicazione del conferimento di incarichi, i destinatari degli incarichi conferiti e, infine, gli incarichi stessi.

In permanente evoluzione grazie agli aggiornamenti continui da parte delle amministrazioni, la banca dati ha assunto dimensioni considerevoli; in particolare, alla data dell'11 settembre 2008 e con riferimento al solo anno 2007, essa contiene comunicazioni da parte di alcune migliaia di amministrazioni per centinaia di migliaia di incarichi conferiti ad un numero di poco inferiore di soggetti incaricati.

Prospetto 5 – Unità di analisi della banca dati “Anagrafe delle prestazioni”

UNITÀ DI ANALISI	Numero	
	Dipendenti	Consulenti e collaboratori esterni
Amministrazioni/Unità organizzative che hanno inoltrato comunicazione di incarichi	10.057	9.940
Destinatari degli incarichi conferiti dalle Amministrazioni	107.478	188.916
Incarichi conferiti dalle Amministrazioni	192.659	273.721

Fonte: Banca dati “Anagrafe delle prestazioni” (data: 11 settembre 2008)

Al fine di rendere la rappresentazione dei risultati coerente con la gran parte delle informazioni presentate nella Relazione, nei paragrafi che seguono le informazioni riferite alle Amministrazioni che hanno inviato comunicazioni vengono presentate raggruppate secondo il rispettivo sottosettore istituzionale di appartenenza secondo la classificazione S13 del Sec95. Il prospetto che segue (Prospetto 6) mostra il raccordo effettuato tra la suddetta classificazione e quella adottata dalla banca dati, dove le informazioni sono aggregate per comparti di contrattazione e categorie di personale non contrattualizzato.

Prospetto 6 – Raccordo tra le classificazioni per sottosettori istituzionali (S13 – Sec95) e per comparti di contrattazione/categorie di personale

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI	COMPARTI DI CONTRATTAZIONE CATEGORIE DI PERSONALE
Amministrazioni centrali	Agenzie fiscali Corpo nazionale dei vigili del fuoco e Monopoli di Stato Enti di vigilanza Forze armate Corpi di polizia Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale Magistratura Ministeri Presidenza del consiglio dei ministri Scuola
Amministrazioni locali	Regioni e Autonomie locali (a) Servizio sanitario nazionale Università
Altri Enti (b)	Enti pubblici non economici Enti ex art.70 d.lgs. 165/2001

(a) Include anche le Regioni a statuto speciale e a ordinamento autonomo.

(b) Il terzo sottosettore istituzionale del settore S13, "Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale", non è stato considerato in quanto il livello di raccordo, esistente in particolare con il comparto degli "Enti pubblici non economici", pur essendo molto elevato, non assicura una corrispondenza sufficientemente analitica; pertanto, gli Enti inclusi in tale sottosettore sono stati accorpato a quelli della classe generica "Altri Enti".

Inoltre, per le amministrazioni centrali viene mostrato il dettaglio relativo alle Scuole e, per le amministrazioni locali, quello relativo alle Aziende sanitarie che includono le Asl e gli Enti e Aziende ospedaliere.

Le amministrazioni che hanno inoltrato comunicazioni

Prima di avviare la lettura dei risultati, occorre precisare che le amministrazioni che hanno inoltrato comunicazione, in alcuni casi, non rappresentano il livello di "unità istituzionale" bensì una partizione interna (unità organizzativa). Infatti, la banca dati è stata strutturata per rispondere in maniera flessibile alle esigenze delle pubbliche amministrazioni. Le amministrazioni registrate alla banca dati dell'Anagrafe delle prestazioni possono strutturarsi in sottounità dotate di un proprio responsabile del procedimento e del tutto autonome nell'effettuare le comunicazioni relative agli incarichi.

Esempi di unità organizzative presenti nella banca dati sono le Scuole, considerate dalla classificazione S13 del Sec95 unità locali della stessa unità istituzionale "Ministero dell'Istruzione", nonostante possiedano una autonomia organizzativa e contabile. Tuttavia, ai fini dell'analisi istituzionale, viste le caratteristiche di omogeneità organizzativa, le Scuole

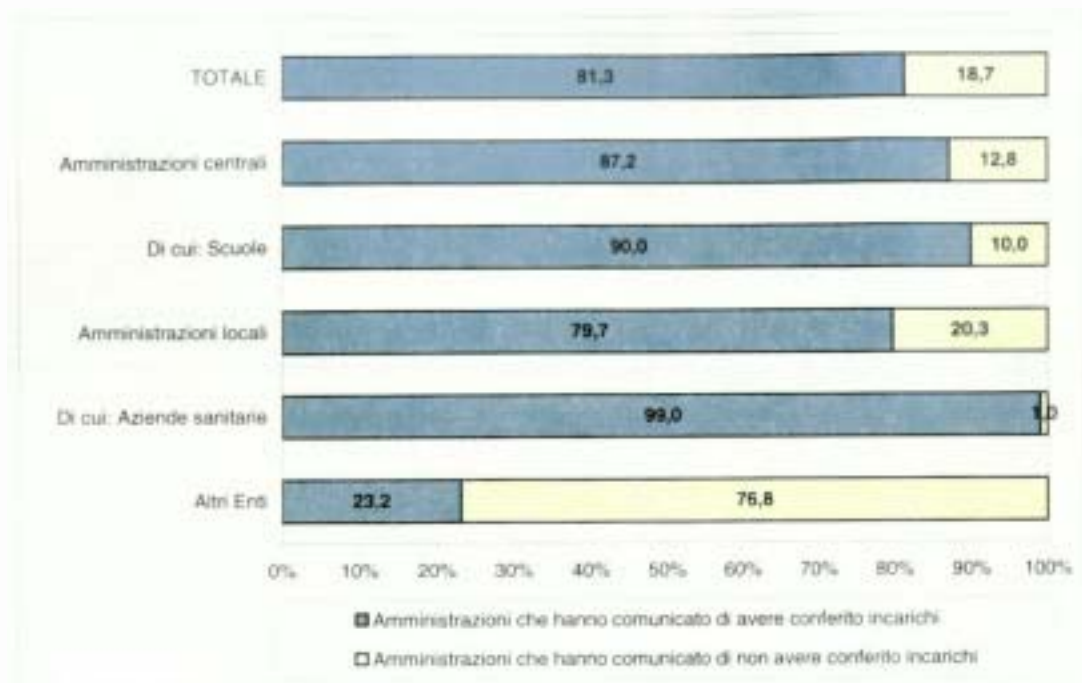
possono essere considerate come una classe autonoma e sono dunque conteggiate autonomamente.

Occorre infine considerare che le amministrazioni/unità organizzative (da qui in avanti indicate, per semplicità, amministrazioni) interessate dalla rilevazione dell'Anagrafe delle prestazioni hanno l'obbligo di comunicare gli incarichi conferiti a dipendenti e a consulenti e collaboratori esterni.

Per quanto concerne i soli dipendenti pubblici, l'art. 53, comma 12, dlgs. 165/2001 prevede anche l'obbligo per le amministrazioni di comunicare il mancato conferimento o autorizzazione di incarichi.

Sulla base di tali premesse, limitatamente al conferimento di incarichi a dipendenti, nel 2007, tra le 10.040 amministrazioni che hanno inviato comunicazioni in formato telematico (17 unità hanno inviato comunicazioni per altra via), l'81,3% ha comunicato di avere conferito incarichi, contro il 18,7% che comunica di non averne conferito alcuno (Grafico 14). In particolare, tra le sottoclassi considerate, quasi tutte le Aziende sanitarie che hanno inviato comunicazioni hanno comunicato la presenza di incarichi conferiti a dipendenti (99,0%); di contro, le amministrazioni incluse nella classe residuale Altri Enti hanno inviato in maggioranza comunicazioni per indicare l'assenza di incarichi conferiti nell'anno a propri dipendenti (76,8%).

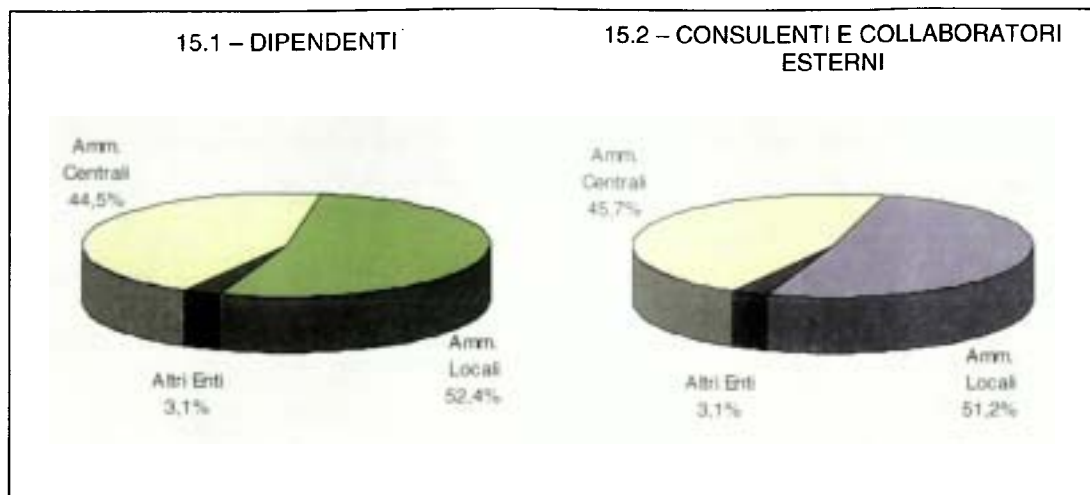
Grafico 19 – Amministrazioni/Unità organizzative che hanno inoltrato comunicazione della presenza o assenza di incarichi conferiti a propri dipendenti, per sottosettore istituzionale – Anno 2007 (valori percentuali)



Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (data: 11 settembre 2008)

Le amministrazioni che hanno dichiarato di avere conferito incarichi nel 2007 a dipendenti e a consulenti e collaboratori esterni sono ripartite in modo pressoché identico tra le differenti tipologie istituzionali (Grafico 20). In entrambi i casi, la maggior parte di amministrazioni che ha comunicato di avere conferito incarichi è costituita da amministrazioni locali: il 52,4% di quante hanno conferito incarichi a propri dipendenti e il 51,2% di quante hanno conferito incarichi a consulenti e collaboratori esterni.

Grafico 20 – Amministrazioni/Unità organizzative che hanno inviato comunicazione di avere conferito incarichi a propri dipendenti (15.1) e a consulenti e collaboratori esterni (15.2), per sottosettore istituzionale – Anno 2007 (valori percentuali)



Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (data: 11 settembre 2008)

I soggetti incaricati

Nel 2007, il numero di soggetti a cui sono stati conferiti incarichi da parte di amministrazioni pubbliche è in prevalenza costituito da consulenti e collaboratori esterni (188.916, contro 107.478 dipendenti) (Prospetto 7).

Per entrambe le tipologie di soggetti, il maggior numero di incarichi è stato conferito da parte di amministrazioni locali (63,6% di tutti gli incarichi conferiti a dipendenti e 72,2% di quelli conferiti a consulenti e collaboratori esterni).

Prospetto 7 – Soggetti a cui sono stati conferiti incarichi (dipendenti/consulenti e collaboratori esterni), per sottosettore istituzionale della amministrazione che ha conferito l'incarico – Anno 2007 (valori assoluti e percentuali)

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI	Dipendenti		Consulenti e collaboratori esterni	
	Valori assoluti	Valori percentuali	Valori assoluti	Valori percentuali
Amministrazioni centrali	38.122	35,5	48.090	25,5
Di cui: Scuole	24.777	23,1	39.496	20,9
Amministrazioni locali	68.354	63,6	136.324	72,2
Di cui: Aziende sanitarie	24.170	22,5	18.193	9,6
Altri Enti	1.002	0,9	4.502	2,4
Totale (a)	107.478	100,0	188.916	100,0

Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (data: 11 settembre 2008)

(a) Il totale dei dipendenti e dei consulenti e collaboratori esterni risente del metodo di conteggio dei dati, effettuato per comparto. Ne consegue che lo stesso soggetto se ha ricevuto incarichi in comparti o settori diversi viene contato più volte.

Le distribuzioni percentuali dei soggetti in favore dei quali le amministrazioni hanno liquidato nel 2007 compensi per incarichi (non necessariamente conferiti nello stesso anno), ricalcano abbastanza fedelmente quelle riferite agli incarichi conferiti nell'anno (Prospetto 8).

Complessivamente, la differenza tra il numero di soggetti a cui è stato conferito un incarico e il numero di quanti, nello stesso anno, hanno avuto compensi per incarichi (Grafico 16), è positiva per i dipendenti mentre è negativa per i consulenti e collaboratori esterni. Questo significa che le amministrazioni, nel 2007, hanno conferito incarichi a un maggior numero di dipendenti (+2.470) rispetto a quanti invece hanno ricevuto liquidazioni per incarichi pregressi; al contrario, i consulenti e collaboratori esterni a cui sono stati conferiti incarichi sono meno rispetto a quelli che hanno avuto liquidazioni per incarichi già svolti (-3.342).

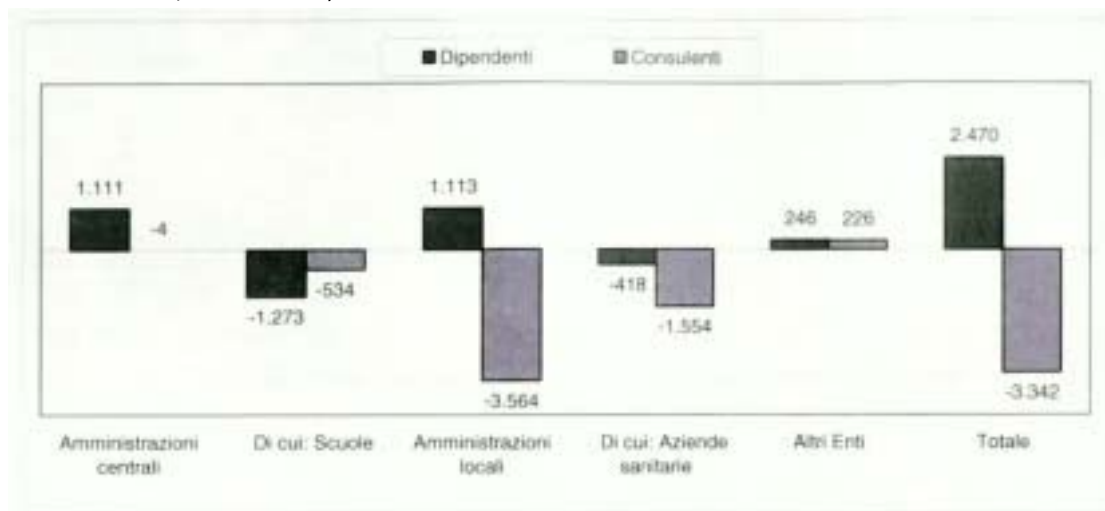
Prospetto 8 – Soggetti a cui sono stati liquidati incarichi (dipendenti/consulenti e collaboratori esterni), per sottosettore istituzionale della amministrazione che ha liquidato l'incarico – Anno 2007 (valori assoluti e percentuali)

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI	Dipendenti		Consulenti e collaboratori esterni	
	Valori assoluti	Valori percentuali	Valori assoluti	Valori percentuali
Amministrazioni centrali	37.011	35,2	48.094	25,0
<i>Di cui: Scuole</i>	26.050	24,8	40.030	20,8
Amministrazioni locali	67.241	64,0	139.888	72,8
<i>Di cui: Aziende sanitarie</i>	24.588	23,4	19.747	10,3
Altri Enti	756	0,7	4.276	2,2
Totale (a)	105.008	100,0	192.258	100,0

Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (data: 11 settembre 2008)

(a) Il totale dei dipendenti e dei consulenti e collaboratori esterni risente del metodo di conteggio dei dati, effettuato per comparto. Ne consegue che lo stesso soggetto se ha ricevuto incarichi in comparti o settori diversi viene contato più volte.

Grafico 21 – Differenza tra il numero di soggetti a cui sono stati conferiti incarichi e il numero di soggetti a cui sono stati liquidati incarichi nell'anno, per tipo di soggetto incaricato e per sottosettore istituzionale della amministrazione – Anno 2007 (valori assoluti)



Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (data: 11 settembre 2008)

Gli incarichi conferiti e liquidati

Nel 2007, le amministrazioni che hanno trasmesso regolarmente i dati hanno conferito 192.659 incarichi a dipendenti e 273.721 a consulenti e collaboratori esterni (Prospetto 9). In termini di incarichi, dunque, si registrano numeri decisamente più elevati, in quanto uno stesso dipendente o consulente può ricevere più di un incarico nel corso dell'anno. In media, si contano 1,8 incarichi per dipendente e 1,4 incarichi per consulente o collaboratore esterno. La prevalenza del numero di incarichi a consulenti e collaboratori esterni osservata a livello complessivo non si manifesta per tutti i sottosectori. Infatti, le amministrazioni centrali affidano un maggior numero di incarichi a dipendenti dell'amministrazione piuttosto che a personale esterno (70.214 contro 66.856), analogamente a quanto avviene nelle Aziende sanitarie, dove si contano 41.146 incarichi conferiti a dipendenti contro i 24.723 affidati a consulenti e collaboratori esterni.

Prospetto 9 – Incarichi conferiti a dipendenti e a consulenti e collaboratori esterni, per sottosettore istituzionale della amministrazione che ha conferito l'incarico – Anno 2007 (valori assoluti e percentuali)

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI	Incarichi conferiti a dipendenti		Incarichi conferiti a consulenti e collaboratori esterni	
	Valori assoluti	Valori percentuali	Valori assoluti	Valori percentuali
Amministrazioni centrali	70.214	36,4	66.856	24,4
<i>Di cui: Scuole</i>	39.356	20,4	53.168	19,4
Amministrazioni locali	120.027	62,3	200.321	73,2
<i>Di cui: Aziende sanitarie</i>	41.146	21,4	24.723	9,0
Altri Enti	2.418	1,3	6.544	2,4
Totale (a)	192.659	100,0	273.721	100,0

Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (data: 11 settembre 2008)

Il numero di incarichi liquidati nel corso del 2007 dalle amministrazioni è pari a 183.576 in favore di dipendenti e a 280.242 in favore di consulenti e collaboratori esterni (Prospetto 10). In media, si contano 1,7 incarichi liquidati per dipendente e 1,5 incarichi liquidati per consulente o collaboratore esterno. Anche in questo caso, le distribuzioni relative agli incarichi liquidati ricalcano piuttosto fedelmente quelle relative agli incarichi conferiti.

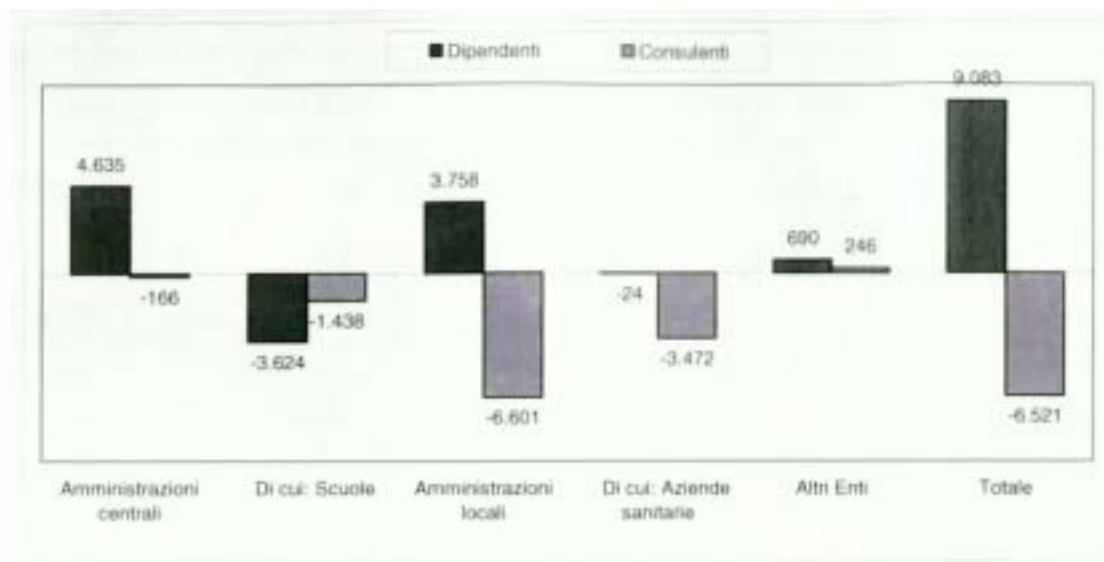
Prospetto 10 – Incarichi liquidati a dipendenti e a consulenti e collaboratori esterni, per sottosettore istituzionale della amministrazione che ha liquidato l'incarico – Anno 2007 (valori assoluti e percentuali)

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI	Incarichi liquidati a dipendenti		Incarichi liquidati a consulenti e collaboratori esterni	
	Valori assoluti	Valori percentuali	Valori assoluti	Valori percentuali
Amministrazioni centrali	65.579	35,7	67.022	23,9
<i>Di cui: Scuole</i>	42.980	23,4	54.606	19,5
Amministrazioni locali	116.269	63,3	206.922	73,8
<i>Di cui: Aziende sanitarie</i>	41.170	22,4	28.195	10,1
Altri Enti	1.728	0,9	6.298	2,2
Totale (a)	183.576	100,0	280.242	100,0

Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (data: 11 settembre 2008)

Analogamente a quanto osservato per i soggetti incaricati, anche valutando la differenza tra incarichi conferiti e incarichi liquidati (Grafico 22), si osserva che le amministrazioni, nel 2007, hanno conferito a dipendenti un maggior numero di incarichi (+9.083) rispetto a quanti ne abbiano liquidati; al contrario, gli incarichi conferiti a consulenti e collaboratori esterni sono in numero inferiore rispetto a quelli che sono stati liquidati nello stesso anno (-6.521).

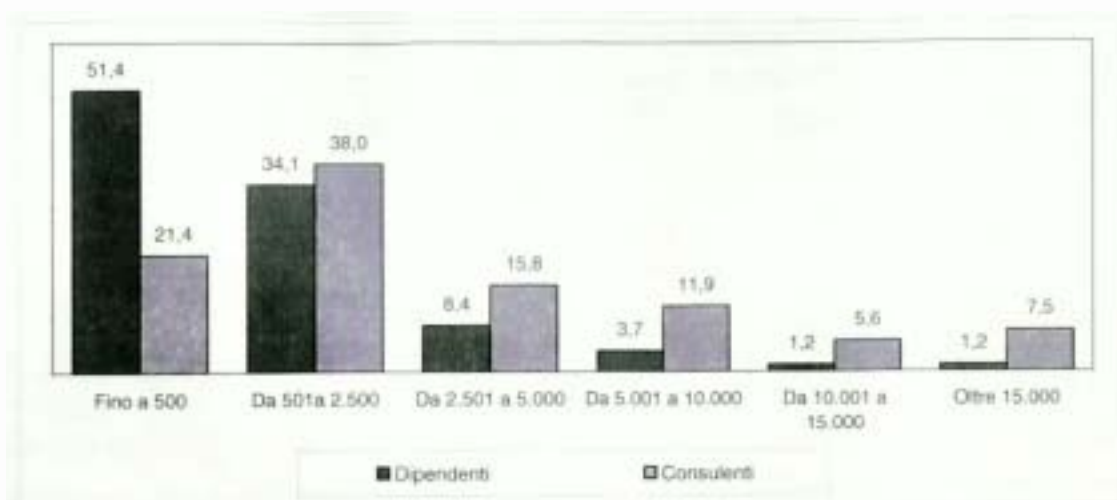
Grafico 22 – Differenza tra gli incarichi conferiti e gli incarichi liquidati nell'anno, per tipo di soggetto incaricato e per sottosettore istituzionale della amministrazione – Anno 2007 (valori assoluti)



Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (data: 11 settembre 2008)

Con riferimento al valore dei compensi liquidati dalle amministrazioni nel 2007, gli incarichi liquidati a dipendenti ricadono in maggioranza nella classe di importi più bassa, fino a 500 Euro, che comprende il 51,4% di tutti gli incarichi liquidati a dipendenti; invece, la classe in cui ricadono più frequentemente gli importi per il pagamento di incarichi affidati a consulenti e collaboratori esterni è quella che va da 501 a 2.500 Euro, che comprende il 38,0% degli incarichi liquidati nell'anno (Grafico 23).

A confermare la maggiore frequenza di incarichi di importi elevati erogati in favore di personale esterno, si aggiunge anche la percentuale di incarichi che rientra nelle classi più elevate. Infatti, gli incarichi liquidati con importi superiori ai 10.000 Euro sono pari al 13,1% di tutti gli incarichi liquidati a consulenti e collaboratori esterni e solo il 2,4% di quelli destinati ai dipendenti.

Grafico 23 – Incarichi liquidati a dipendenti e a consulenti e collaboratori esterni, per classe di importo – Anno 2007 (valori percentuali)

Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (data: 11 settembre 2008)

Prospetto 11 – Incarichi liquidati a dipendenti e a consulenti e collaboratori esterni, per classe di importo e per sottosettore istituzionale della amministrazione che ha liquidato l'incarico – Anno 2007 (valori percentuali)

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI	Classi di importo (in Euro)						Totale incarichi liquidati (=100%)
	Fino a 500	Da 501 a 2.500	Da 2.501 a 5.000	Da 5.001 a 10.000	Da 10.001 a 15.000	Oltre 15.000	
DIPENDENTI							
Amministrazioni centrali	57,8	33,0	5,7	2,2	0,6	0,7	65.579
Di cui: Scuole	55,2	36,9	5,4	1,7	0,4	0,4	42.980
Amministrazioni locali	48,0	34,7	9,9	4,5	1,4	1,4	116.269
Di cui: Aziende sanitarie	54,6	33,6	6,2	3,2	1,2	1,2	41.170
Altri Enti	34,7	35,1	11,5	8,3	4,2	6,3	1.728
Totale	51,4	34,1	8,4	3,7	1,2	1,2	183.576
CONSULENTI E COLLABORATORI ESTERNI							
Amministrazioni centrali	34,7	44,7	9,5	5,4	2,8	2,9	67.022
Di cui: Scuole	40,0	50,1	7,2	2,0	0,4	0,3	52.508
Amministrazioni locali	17,0	35,9	17,8	13,9	6,4	8,9	206.922
Di cui: Aziende sanitarie	10,4	20,6	15,2	20,5	12,5	20,8	28.195
Altri Enti	22,5	33,1	14,7	13,5	6,4	9,8	6.298
Totale	21,4	38,0	15,8	11,9	5,6	7,5	280.242

Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (data: 11 settembre 2008)

Il dettaglio per i diversi sottosectori istituzionali (Prospetto 11) mostra differenze talvolta molto evidenti rispetto all'andamento osservato in generale. In particolare, per le amministrazioni incluse nella classe generica Altri Enti si registra una quota inferiore di incarichi di importo non superiore a 500 Euro liquidati a dipendenti, con un conseguente incremento delle classi di importi più elevati. Al contrario, rispetto a quanto osservato in generale, gli incarichi liquidati a consulenti e collaboratori esterni da parte delle

amministrazioni centrali e, in particolare, delle Scuole, sono maggiormente sbilanciati verso importi di entità minore.

Il valore complessivo degli incarichi liquidati

Nel 2007, le amministrazioni che hanno trasmesso i dati hanno liquidato compensi per il pagamento di incarichi a consulenti e collaboratori esterni per un totale di circa 1 miliardo e 367 milioni di Euro, mentre una cifra nettamente inferiore, pari a circa 295 milioni di Euro, assomma i compensi liquidati in favore di dipendenti (Prospetto 12).

Il dettaglio offerto dal differente sottosettore istituzionale dell'amministrazione pagante, mostra che l'85,5% di tutti i compensi destinati al pagamento di consulenti e collaboratori esterni sono stati erogati da Amministrazioni locali (circa 1 miliardo e 169 milioni di Euro), analogamente al 71,6% dei compensi destinati a liquidazione di incarichi affidati a dipendenti (circa 211 milioni di Euro).

Prospetto 12 – Compensi liquidati a dipendenti e a consulenti e collaboratori esterni, per sottosettore istituzionale della amministrazione che ha liquidato l'incarico – Anno 2007 (valori assoluti in migliaia di Euro e valori percentuali)

SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI	Compensi liquidati a dipendenti (in migliaia di Euro)		Compensi liquidati a consulenti e collaboratori esterni (in migliaia di Euro)	
	Valori assoluti	Valori percentuali	Valori assoluti	Valori percentuali
Amministrazioni centrali	77.076,61	26,1	162.562,27	11,9
<i>Di cui: Scuole</i>	42.786,61	14,5	97.774,96	7,2
Amministrazioni locali	211.043,11	71,6	1.169.066,71	85,5
<i>Di cui: Aziende sanitarie</i>	62.412,71	21,2	283.231,46	20,7
Altri Enti	6.654,76	2,3	35.579,22	2,6
Totale (a)	294.774,47	100,0	1.367.208,20	100,0

Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (data: 11 settembre 2008)

Le amministrazioni inadempienti e le future riduzioni di spesa nel settore

Come già rilevato per il 2006, numerose amministrazioni non hanno comunicato all'Anagrafe delle Prestazioni gli incarichi di consulenza e di collaborazioni esterne, non ottemperando all'adempimento previsto dall'art. 53 del dlgs. 165/2001.

La mancata comunicazione può essere dovuta alla decisione di non conferire incarichi di consulenza o collaborazione, ad omessa dichiarazione o alla trasmissione dei dati con modalità non conformi alla circolare n.198 del 31 maggio 2001 (ad esempio, alcune

amministrazioni hanno ritenuto di aver ottemperato semplicemente pubblicando i dati sul proprio sito Internet). Si ricorda in proposito che la circolare prevede, come modalità esclusiva di trasmissione, quella telematica al fine di uniformare i dati.

In ogni caso il comma 15 dell'art. 53 del dlgs 165/2001 recita espressamente: "Le amministrazioni che omettono gli adempimenti di cui ai commi da 11 a 14 non possono conferire nuovi incarichi fino a quando non adempiono."

Gli elenchi pubblicati sul sito Internet del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, relativi agli incarichi attribuiti nel 2006, riguardano solo il 45% delle pubbliche amministrazioni.

Se dunque il totale degli incarichi di consulenza e di collaborazioni esterne notificati al Dipartimento della funzione pubblica nel 2006 ammonta a 263.089 incarichi per un totale di 1.287.894.854,25 di euro, si può ragionevolmente ipotizzare che il numero di consulenze e gli importi possano essere raddoppiati.

Si può quindi stimare che nel 2006 siano stati conferiti circa 500.000 incarichi per una spesa totale di oltre 2.500.000.000,00 di euro.

Poiché i dati del 2007 non si discostano in maniera significativa da quelli del 2006, salvo un numero leggermente superiore di amministrazioni che li hanno comunicati, si può ipotizzare per il 2007 il conferimento effettivo di un eguale ammontare di incarichi, per una spesa totale probabilmente ancora superiore. Il comma 4 dell'art. 61 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, stabilisce che entro il 31 dicembre di ciascun anno il Dipartimento della funzione pubblica trasmette alla Corte dei Conti l'elenco delle amministrazioni che hanno omesso di effettuare la comunicazione avente ad oggetto l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza. Tale disposizione rientra in una complessiva rimediazione dello spazio da accordarsi alle consulenze esterne, sul versante del risparmio di spesa (per altro già effettuato in forza delle disposizioni del comma 2 del medesimo art. 61, che riducono ulteriormente i fondi per le consulenze esterne) e soprattutto sul versante di un migliore e più razionale utilizzo del personale della pubblica amministrazione, rivalutandone la professionalità e le competenze.

2.2.6 Il contenzioso

Premessa

Il contenzioso in materia di lavoro pubblico coinvolge, in maniera rilevante, l'attività del Dipartimento della funzione pubblica.

Il Dipartimento, infatti, cura tutte le attività opportune e necessarie per seguire gli sviluppi dell'iter amministrativo o giurisdizionale di ogni contenzioso, in materia di pubblico impiego, nel quale è convenuta la Presidenza del Consiglio dei Ministri, attraverso l'instaurazione ed il mantenimento di costanti rapporti con l'Avvocatura dello Stato, con il Consiglio di Stato e con le altre amministrazioni pubbliche eventualmente chiamate in giudizio.

Inoltre il Dipartimento, attraverso l'Ufficio per gli affari generali e per il personale (UAGP), provvede direttamente alla propria rappresentanza e difesa in giudizio, esercitando, ai sensi dell'art. 66 del dlgs. 165/2001, il potere di conciliazione ed intervenendo in tutte le cause davanti al Tribunale ordinario in funzione di Giudice del Lavoro, nelle quali l'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art. 417-bis c.p.c., demanda al Dipartimento della funzione pubblica la rappresentanza e la difesa in giudizio nel primo grado.

I prodotti

Nel corso del 2007, l'attività lavorativa del Dipartimento della funzione pubblica, in materia di contenzioso, è stata particolarmente intensa.

Dai dati raccolti con l'ausilio delle funzioni statistiche offerte dalla Banca Dati del Contenzioso, operante all'interno dell'UAGP, risultano prodotti oltre 2.300 atti concernenti sia nuovi ricorsi che contenzioso già pendente ed in carico al suddetto ufficio.

Nel 2007, il maggior numero di fascicoli lavorati dall'UAGP riguarda le attività di valutazione sommaria o di preparazione di istruttorie per i contenziosi giurisdizionali amministrativi (906 atti, pari al 39,1% del totale), seguiti dagli atti inerenti alle attività istruttorie per i contenziosi giurisdizionali ordinari (754 atti, pari al 32,5%).

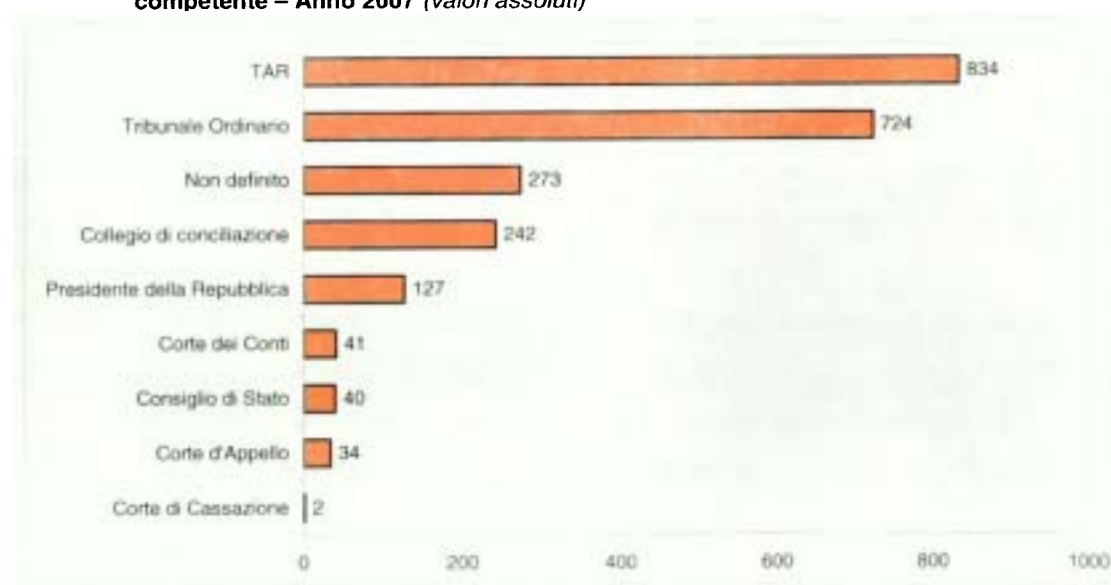
Prospetto 13 - Numero dei fascicoli/procedimenti lavorati almeno una volta nell'anno, per tipologia di atti – Anno 2007 (valori assoluti e percentuali)

TIPOLOGIE DI ATTI	Numero di atti	
	v.a.	%
Attività istruttorie per tentativi obbligatori di conciliazione	249	10,7
Attività istruttorie per i contenziosi giurisdizionali ordinari	754	32,5
Trattazioni di questioni rilevanti ai fini di un possibile intervento in giudizio ai sensi dell'art. 61, comma 1 bis, del d.lgs. 165/2001	213	9,2
Attività di valutazione sommaria o di istruzione di istruttorie per i contenziosi giurisdizionali amministrativi	906	39,1
Istruttorie finalizzate alle richieste di pareri al Consiglio di Stato sui ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica	126	5,4
Atti concernenti l'attività difensiva del Dipartimento in contenziosi esecutivi o per questioni derivanti dalla presentazione di diffide contro il Dipartimento	69	3,0
Totale	2.317	100,0

Fonte: Dipartimento della funzione pubblica

L'organo competente per oltre un terzo dei procedimenti lavorati dal servizio è il TAR (834 procedimenti, pari al 36,0%); seguono i tribunali ordinari con poco meno di un terzo delle pratiche trattate (724, pari al 31,2%) (Grafico 24).

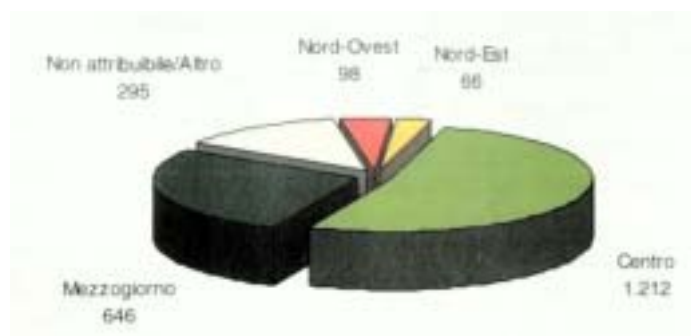
Grafico 24 - Numero dei fascicoli/procedimenti lavorati almeno una volta nell'anno, per organo competente – Anno 2007 (valori assoluti)



Fonte: Dipartimento della funzione pubblica

La distribuzione geografica indica che i procedimenti lavorati riguardano in maggioranza organi ubicati nelle regioni del Centro, con 1.212 fascicoli lavorati, pari al 52,3% (Grafico 25).

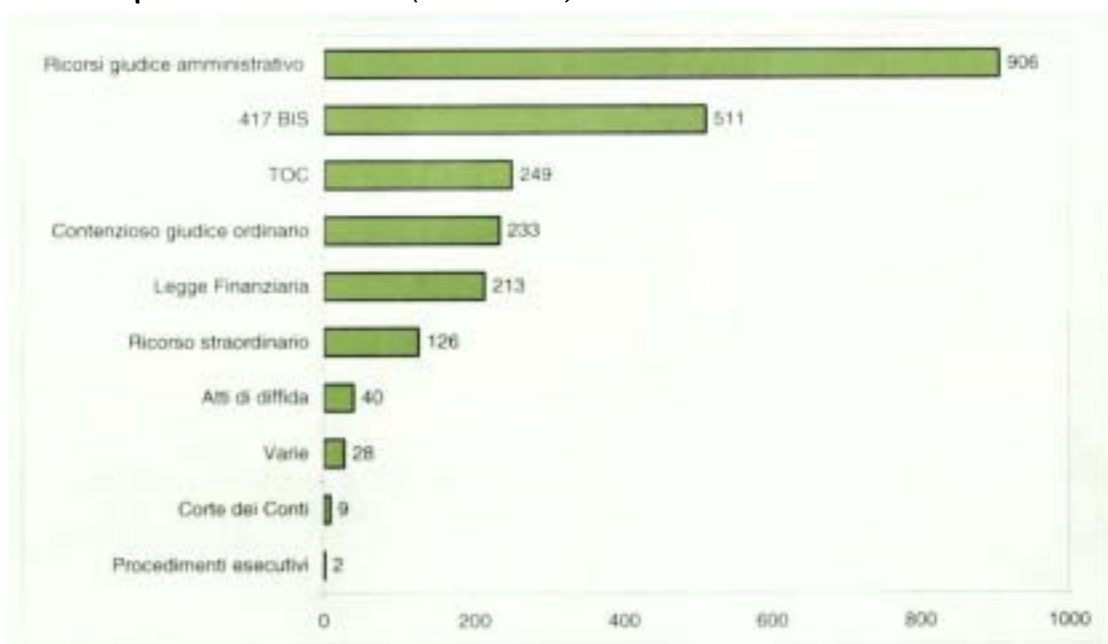
Grafico 25 - Numero dei fascicoli/procedimenti lavorati almeno una volta nell'anno, per ripartizione geografica della sede dell'organo competente – Anno 2007 (valori assoluti)



Fonte: Dipartimento della funzione pubblica

Infine, le procedure trattate riguardano in prevalenza i ricorsi al giudice amministrativo (906 atti, pari al 39,1% del totale) e l'art. 417 bis (511, pari al 22,1%).

Grafico 26 - Numero dei fascicoli/procedimenti lavorati almeno una volta nell'anno, per tipo di procedura – Anno 2007 (valori assoluti)



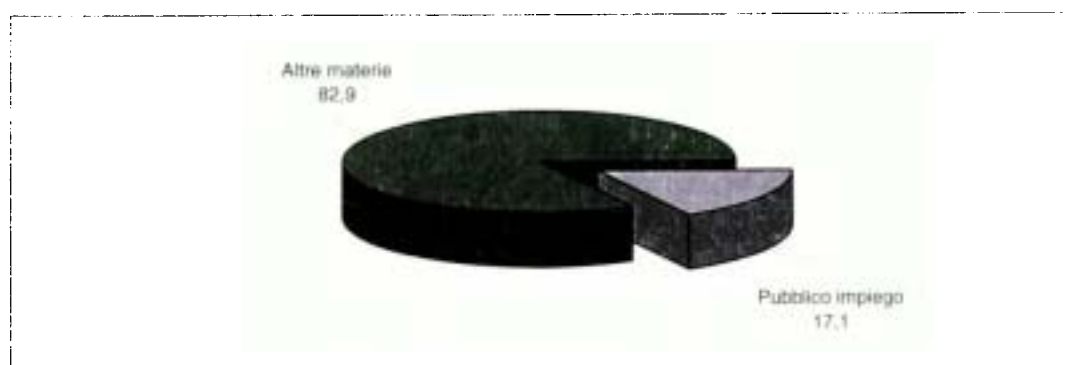
Fonte: Dipartimento della funzione pubblica

I procedimenti amministrativi e civili in Italia nel 2006

Al fine di offrire un quadro d'insieme più completo dell'attività giudiziale, sia in sede amministrativa che civile, vengono di seguito riportati, attraverso rappresentazioni grafiche, i dati più significativi rilevati in materia.

I procedimenti amministrativi

Grafico 27 – Ricorsi sopravvenuti presso i Tribunali amministrativi regionali per materia – Anno 2006



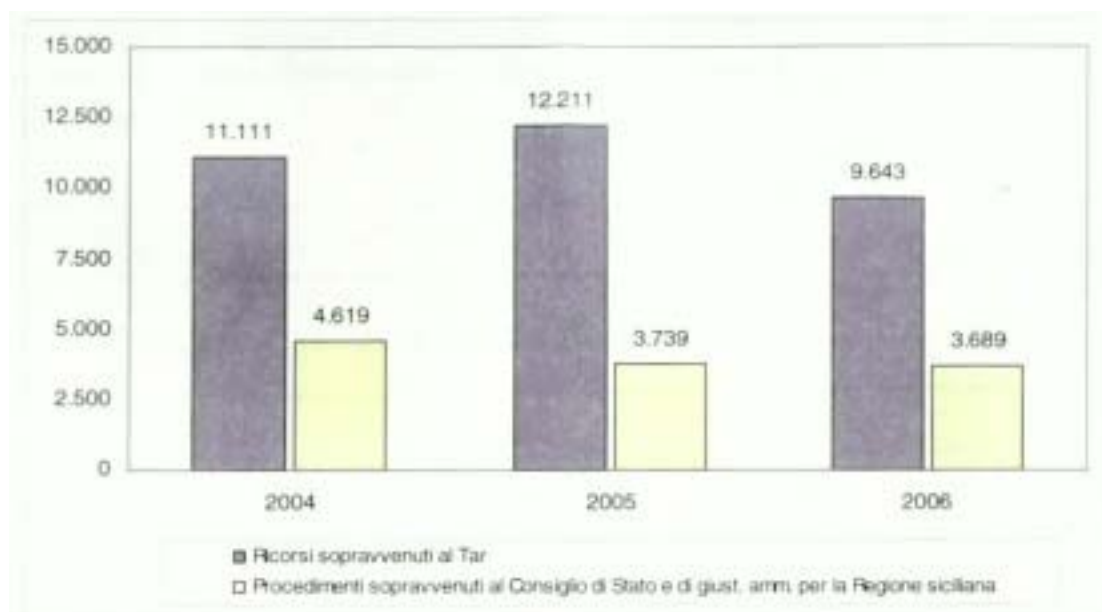
Fonte: Istat, Bollettino mensile di statistica – giugno 2008, Movimento procedimenti sul contenzioso amministrativo ordinario presso i Tar

Grafico 28 – Giudizi sulla competenza di secondo grado avverso decisioni sui ricorsi definiti dal Tar sopravvenuti presso le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, per materia – Anno 2006



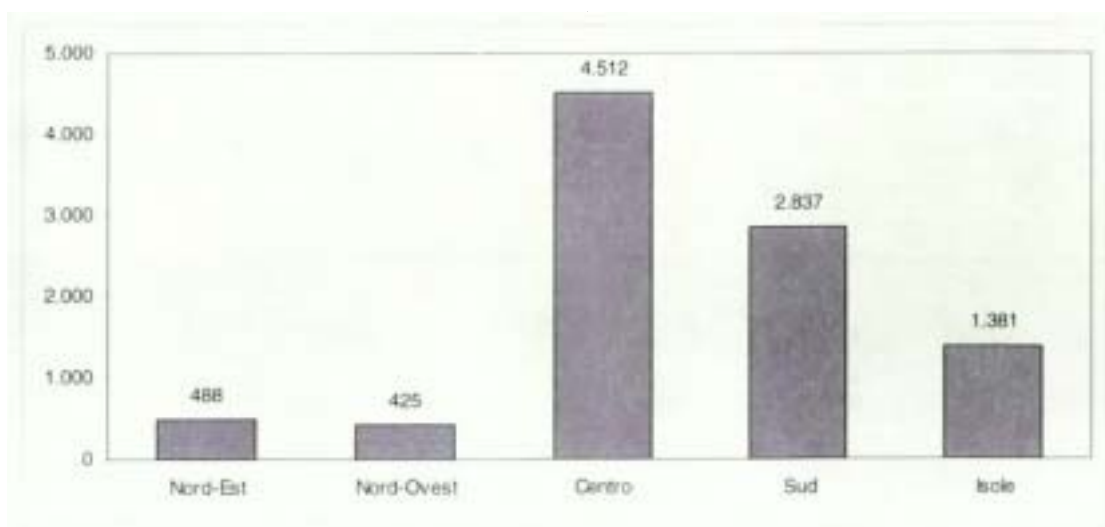
Fonte: Istat, Bollettino mensile di statistica – giugno 2008, Movimento procedimenti sul contenzioso amministrativo presso il Consiglio di Stato e presso il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana

Grafico 29— Ricorsi sopravvenuti presso i Tribunali amministrativi regionali e giudizi sulla competenza di secondo grado avverso decisioni sui ricorsi definiti dal Tar sopravvenuti presso le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, in materia di pubblico impiego – Anni 2004-2006

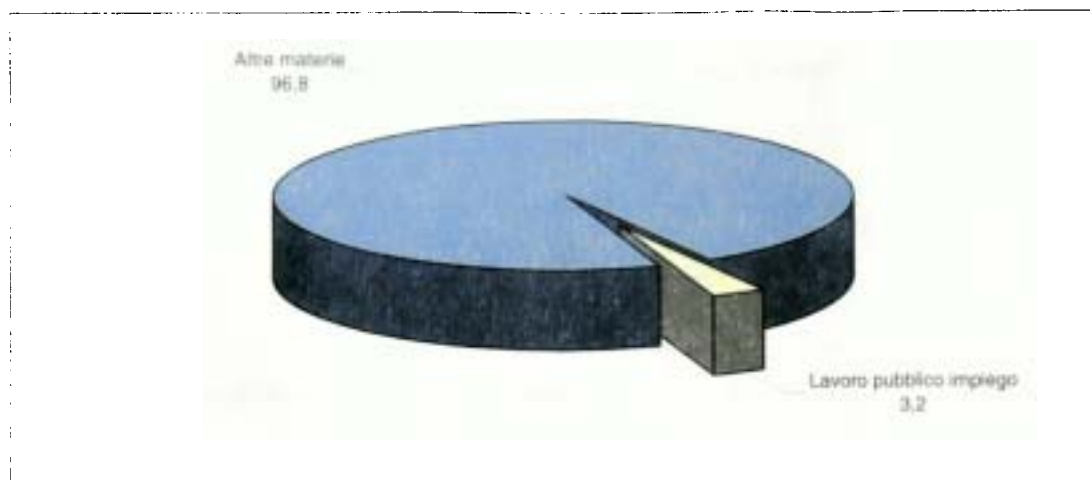


Fonte: Istat, *Bollettino mensile di statistica – giugno 2008, Movimento procedimenti sul contenzioso amministrativo ordinario presso i Tar; Movimento procedimenti sul contenzioso amministrativo presso il Consiglio di Stato e presso il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana.*

Grafico 30 – Ricorsi sopravvenuti presso i Tribunali amministrativi regionali in materia di pubblico impiego e attività della PA, per ripartizione geografica – Anno 2006



Fonte: Istat, *Bollettino mensile di statistica – giugno 2008, Movimento procedimenti sul contenzioso amministrativo ordinario presso i Tar*

*I procedimenti civili***Grafico 31 – Procedimenti civili sopravvenuti presso i tribunali e le sezioni distaccate per tipologia del procedimento – Anno 2006**

Fonte: Elaborazioni Istat su dati del Ministero della Giustizia – Direzione generale di statistica (aggiornati a ottobre 2007).

2.2.7 Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle pubbliche amministrazioni

La valorizzazione delle risorse umane delle pubbliche amministrazioni, donne e uomini, è un elemento fondamentale per la realizzazione del cambiamento della PA e richiede politiche articolate, complesse e coerenti con gli obiettivi di miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini e alle imprese. Occorre, pertanto, migliorare la qualità del lavoro, fornire nuove opportunità di sviluppo professionale e rimuovere tutti gli ostacoli che ancora si frappongono alla valorizzazione professionale e allo sviluppo di pari opportunità di carriera per i lavoratori e le lavoratrici.

Valorizzare le differenze è un fattore di qualità dell'azione amministrativa: attuare le pari opportunità significa, quindi, innalzare il livello dei servizi con la finalità di rispondere con più efficacia ed efficienza ai bisogni delle cittadine e dei cittadini.

Per questo motivo, durante "l'anno Europeo delle Pari Opportunità per tutti" è sembrato quantomai opportuno lanciare un segnale forte alle amministrazioni affinché promuovessero le pari opportunità, sia assicurando il pieno rispetto della normativa vigente in materia, sia sviluppando progetti e iniziative al riguardo.

Da una analisi condotta all'inizio del 2007, infatti, è emerso ancora una volta come pur in presenza di un quadro normativo articolato, permangano anche nella pubblica amministrazione ostacoli al raggiungimento delle pari opportunità tra uomini e donne. Gli

strumenti previsti dal legislatore non sembrano aver ancora prodotto i dovuti risultati come si evince dai dati disponibili al riguardo. Nonostante la componente femminile del lavoro pubblico sfiori il 54% del totale (con punte del 76% nel comparto scuola), le dirigenti sono il 25% e le dirigenti generali circa il 15%. Tutto questo avviene malgrado un elevato tasso di scolarizzazione e specializzazione delle donne: le lavoratrici laureate sono circa il 60% del totale (elaborazioni su dati conto annuale dello Stato – anno 2005)

Un divario significativo è stato rilevato anche rispetto agli incarichi aggiuntivi: agli uomini è attribuito il 56% del totale degli incarichi e alle donne il 44,6%. Ma la differenza a favore degli uomini aumenta considerando i compensi: le donne, infatti, percepiscono solo il 28,9% dei compensi e gli uomini il 71% del totale. Ciò significa che le donne sono sfavorite sia nella attribuzione, che nella remunerazione degli incarichi aggiuntivi.

In tale contesto si è arrivati, il 23 maggio 2007, all'emanazione di una direttiva congiunta del Ministro per le innovazioni e la riforma della pubblica amministrazione e del Ministro per le parità e le pari opportunità. La direttiva si rivolge direttamente alle amministrazioni centrali e agli enti pubblici non economici, ma è stata indirizzata anche a Regioni ed enti locali.

Gli obiettivi della direttiva sono essenzialmente i seguenti:

La direttiva indica le aree di intervento nelle quali le amministrazioni devono individuare le criticità o le eventuali discriminazioni dirette e indirette attraverso indagini, studi e attività di monitoraggio. Si tratta di 6 aree:

- eliminazione e prevenzione delle discriminazioni;
- adozione dei piani triennali di azioni positive;
- organizzazione del lavoro;
- politiche di reclutamento e gestione del personale;
- comitato pari opportunità (CPO)
- formazione e cultura organizzativa.

Per ognuna delle aree, inoltre, la direttiva fornisce alcune indicazioni precise alle amministrazioni, richiamandole, ad esempio, a favorire l'attuazione delle previsioni normative e contrattuali in materia di lavoro flessibile ed a curare che le procedure di conferimento degli incarichi tengano conto del principio di pari opportunità.

Per l'attuazione della direttiva è previsto che tutte le amministrazioni trasmettano, entro il 20 febbraio di ogni anno, una relazione al Dipartimento della funzione pubblica e al Dipartimento per le pari opportunità, che illustri le iniziative assunte nell'anno precedente e quelle previste per l'anno in corso per dare attuazione alla direttiva.

I dati così pervenuti sono analizzati dai due Dipartimenti sopra citati, che entro il mese di settembre di ciascun anno predispongono e pubblicano a loro volta una relazione complessiva al riguardo.

La direttiva ha suscitato un notevole interesse, soprattutto nelle amministrazioni locali, che hanno manifestato un generale apprezzamento per l'iniziativa, auspicando al contempo ulteriori interventi tesi a favorirne una concreta attuazione.

Delle 126 relazioni pervenute, infatti, ben 77 sono di amministrazioni locali. Soltanto 9, invece quelle provenienti dai Ministeri nella loro interezza.

Va considerato, peraltro, che la prima annualità ha avuto carattere sperimentale ed ha "costretto" le amministrazioni a cimentarsi per la prima volta in una complessa attività di ricognizione, analisi e autovalutazione rispetto ad un tema fino ad oggi spesso trattato in modo frammentario e non adeguatamente approfondito. Per ulteriori dati e considerazioni al riguardo si rimanda comunque alla relazione ad hoc sopra richiamata, attualmente in via di ultimazione.

2.3 Le relazioni sindacali delle pubbliche amministrazioni

2.3.1 Quadro normativo generale

Nell'ambito del pubblico impiego, in relazione alle differenti modalità di regolazione del rapporto di lavoro, sancite con norme di rango primario, è possibile distinguere due grandi gruppi di personale.

Il gruppo numericamente più consistente è quello composto dal personale con rapporto di lavoro regolato, ai sensi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, nell'ambito della contrattazione collettiva (personale contrattualizzato), cui si aggiunge, convenzionalmente, anche il personale appartenente al gruppo (para-comparto) degli enti ex articolo 70 del citato d.lgs.165/2001⁶, i cui procedimenti di formazione della normativa contrattuale avvengono nell'ambito della contrattazione collettiva ma per i quali si stipulano contratti specifici (monocomparto).

Più precisamente, l'articolo 2, comma 3, del d.lgs.165/2001 stabilisce che la disciplina dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni è regolata contrattualmente. Tale principio va letto nel contesto della cosiddetta "privatizzazione" del pubblico impiego, che comporta la riconduzione del rapporto di lavoro presso le pubbliche amministrazioni alle stesse regole valide per il lavoro nell'impresa.

In particolare, il d.lgs.165/2001 prevede le due tipologie contrattuali: da un lato, i contratti collettivi nazionali, da stipularsi secondo le modalità descritte negli articoli da 40 a 50 (competenze dell'ARAN e dei comitati di settore, controllo dei costi contrattuali e competenze della Corte dei Conti, procedimento di contrattazione nazionale, materie del contratto collettivo, nazionale ed integrativo, modello bipolare della contrattazione collettiva) e, dall'altro, i contratti individuali, che devono conformarsi ai principi espressi dall'articolo 45, comma 2 (principio di parità di trattamento; effettività e corrispettività della retribuzione rispetto alle prestazioni effettuate; carattere esclusivamente migliorativo del trattamento definito dai contratti individuali rispetto a quanto stabilito nei contratti collettivi).

Il secondo gruppo è composto dal cosiddetto personale non contrattualizzato o in regime di diritto pubblico. In deroga alle generali disposizioni normative del citato d.lgs.165/2001, alcune categorie di personale puntualmente indicate all'articolo 3 del medesimo decreto

⁶ Asi, Cnel, Cnipa, Enac, Unioncamere. Fino alla tornata contrattuale 2002-2005, era incluso in questo comparto anche l'Enea che, attualmente, è incluso nel Comparto degli enti di ricerca, in base al contratto collettivo quadro per la definizione dei comparti 2006-2009.

legislativo - Forze di polizia e Forze armate, carriere diplomatica, prefettizia e, a partire dal 2006, Vigili del fuoco e dirigenti penitenziari - non sono sottoposte alla contrattazione collettiva di tipo privatistico svolta dall'ARAN e dalle organizzazioni sindacali, ma, per espressa previsione, "rimangono disciplinate dai rispettivi ordinamenti".

In sintesi, con riguardo alla fonte di produzione della disciplina sul rapporto di lavoro, tali categorie ricadono nei "procedimenti negoziali", all'esito dei quali viene emanato un decreto del Presidente della Repubblica, che recepisce il contenuto di accordi sindacali e di concertazione con le rappresentanze interessate.

Le trattative per la definizione degli accordi sindacali e di concertazione, poi recepiti nel decreto del Presidente della Repubblica, si svolgono presso il Dipartimento della funzione pubblica tra la delegazione di parte pubblica, - composta dal Ministro per la funzione pubblica, che la presiede, e dagli altri Ministri interessati o Sottosegretari delegati - e le organizzazioni sindacali rappresentative sul piano nazionale, individuate con decreto del Ministro per la funzione pubblica in base ai criteri vigenti nel pubblico impiego per l'accertamento della rappresentatività (dato associativo; dato elettorale).

Per le Forze armate (Esercito, Marina, Aeronautica) e per le Forze di polizia ad ordinamento militare (Carabinieri, Guardia di finanza), ai procedimenti negoziali intervengono le rappresentanze militari del personale (sezioni COCER).

I decreti del Presidente della Repubblica, emanati, per ciascuna categoria di personale, a conclusione del procedimento negoziale, disciplinano le materie espressamente indicate dalle disposizioni di legge di riferimento, tra le quali, in particolare, il trattamento economico fondamentale ed accessorio.

Per completezza, si aggiunge che esiste, tuttavia, anche una parte residuale di personale pubblico, comprendente, in particolare, i Professori e i Ricercatori universitari, gli Avvocati dello Stato, il personale delle Magistrature e di alcune Autorità amministrative indipendenti, che, pur rientrando tra il personale non contrattualizzato, non risulta sottoposto a procedura di negoziazione.

Viste le peculiarità delle due categorie principali di personale, le relative informazioni saranno successivamente rappresentate separatamente (contrattualizzati e non contrattualizzati), utilizzando forme di rappresentazione congiunta solo ove possibile.

2.3.2 La tornata contrattuale 2006-2009

La quantificazione delle risorse e la concertazione con le parti sociali

Eventi decisivi per lo sblocco del negoziato afferente alla tornata 2006 – 2009 sono costituiti dalla sottoscrizione, nel corso del 2007, fra Governo e Parti sociali del *Memorandum* e del *Protocollo d'Intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, cui è seguito un Accordo economico del 29 maggio 2007.

Più precisamente, il 18 gennaio 2007, il Governo ha sottoscritto con CGIL, CISL e UIL il *Memorandum d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, i cui contenuti sono stati successivamente ribaditi ed integrati in una successiva Intesa del 6 aprile 2007, sottoscritta anche da Regioni – ANCI – UPI – UNCEM – e le altre organizzazioni sindacali.

Attraverso tali Documenti, il Governo si è impegnato in un'intensa azione di concertazione con i sindacati, protesa alla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche per il perseguimento di obiettivi di qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche.

In particolare, attraverso tali intese si è chiarito che, al fine di accrescere la produttività, è fondamentale creare effettive condizioni di verificabilità e incentivazione della qualità dei servizi, attraverso la messa in opera di efficaci sistemi di misurazione e controllo volti a valutare il concreto conseguimento degli obiettivi e dei risultati da parte della dirigenza, valorizzando le professionalità dei lavoratori pubblici anche in funzione della percezione degli utenti sui risultati effettivamente conseguiti. A tale fine il *Memorandum* e la successiva Intesa sottolineano come la necessità di “migliorare la qualità dei servizi pubblici” sia funzionale alla “crescita duratura dell'economia” ed alla “stessa disponibilità dei diritti di cittadinanza”.

Inoltre, viene assunta la qualità, i risultati e la produttività dei servizi e del lavoro quale riferimento – da ricondurre organicamente nei contratti collettivi della tornata negoziale 2006-2009 – per la retribuzione sia dei dirigenti che del personale.

Dal punto di vista della dirigenza pubblica, viene programmato il superamento del ricorso indiscriminato allo *spoils system* nelle nomine dirigenziali ed un rafforzamento dell'autonomia di gestione finanziaria e amministrativa dei dirigenti.

Altri obiettivi strategicamente rilevanti perseguiti dal *Memorandum* e dall'Intesa successiva sono costituiti dalle politiche occupazionali e, come già evidenziato, dal forte impulso alle politiche meritocratiche. Per ciò che riguarda l'accesso alle pubbliche amministrazioni,

insieme all'impegno per un progressivo superamento del precariato di massa nella pubblica amministrazione, che si è formato quale conseguenza del blocco delle assunzioni, vi è l'impegno per politiche realistiche di reclutamento e turn over, per evitare gli effetti di invecchiamento del personale pubblico. Il *Memorandum* e l'Intesa successiva, infine, favoriscono la mobilità del personale, territoriale e funzionale, fra amministrazioni pubbliche, anche con riferimento ai processi di riorganizzazione amministrativa. A tutela dell'interesse del dipendente ed a garanzia di effettività della mobilità – che ad oggi ha avuto solo sporadiche applicazioni – si prevede l'individuazione di meccanismi contrattuali di sostegno ed incentivazione, mediante agevolazioni economiche sia dirette sia indirette, conseguibili anche attraverso il ricorso all'autonomia di bilancio della amministrazioni interessate. Inoltre, per favorire l'incontro fra la "domanda" di amministrazioni con carenze di personale e l'"offerta" di dipendenti che intendono cambiare collocazione, anche al fine di contribuire all'effettiva attuazione del decentramento delle funzioni amministrative, viene prevista l'adozione di una serie di misure organizzative, in modo da rendere semplice e fluida la mobilità.

Il *Memorandum* e l'Intesa insistono sulla valorizzazione del merito professionale, richiamando la necessità di destinare gran parte del salario accessorio all'effettivo conseguimento di obiettivi di efficienza (cosiddetta produttività, collettiva e individuale), evitando, in ogni modo, la distribuzione di risorse "a pioggia". Con particolare forza si ribadisce la necessità che la contrattazione collettiva individui criteri di tipo soggettivo e meritocratico che disincentivino la tendenza, a volte emergente in sede integrativa, ad una distribuzione indiscriminata delle risorse incentivanti. Per fornire effettività alle politiche meritocratiche, inoltre, si chiarisce la necessità della costituzione e/o potenziamento di centri di responsabilità e di valutazione sul reale conseguimento degli obiettivi cui è legata la distribuzione delle risorse destinate alla produttività. La fase della "misurazione" è, infatti, centrale e può assumere anche carattere sperimentale, prevedendo - come già ricordato - la partecipazione delle associazioni rappresentative degli utenti.

Quindi, in data 29 maggio 2007, è stato sottoscritto l'Accordo con le Organizzazioni Sindacali, attraverso il quale il Governo si è impegnato a stanziare, a seguito delle verifiche sulla complessiva consistenza degli occupati presso le pubbliche amministrazioni, in sede di legge finanziaria 2008, le risorse aggiuntive a regime occorrenti per assicurare, a decorrere dal 1° febbraio 2007, benefici economici medi pari a 101 euro mensili per il personale del comparto Ministeri e incrementi corrispondenti, sulla base delle retribuzioni medie di riferimento, per gli altri comparti di contrattazione dell'Amministrazione statale. Tali

benefici riassorbono quelli previsti dalla precedente Intesa del 6 aprile 2007 sulle risorse economiche del biennio economico 2006/2007, anche con riferimento alla decorrenza.

Infine, in data 27 giugno 2007, il Governo e le organizzazioni sindacali hanno sottoscritto l'“Intesa per un'azione pubblica a sostegno della conoscenza”, attivando un apposito confronto sui temi della Scuola, della Ricerca, dell'Università e dell'Alta Formazione Artistica e Musicale.

In particolare, le vicende che hanno portato alla definitiva quantificazione delle risorse per la tornata contrattuale 2006 – 2007 possono così essere riassunte:

- La legge finanziaria 2006, ha inizialmente stanziato le risorse occorrenti esclusivamente per la corresponsione della “indennità di vacanza contrattuale” che, in termini di incremento percentuale sul monte retributivo complessivo, definisce una crescita dello 0,39% nell'anno 2006 che si incrementa fino allo 0,57% nell'anno 2007.
- Successivamente, con la legge finanziaria 2007, sono state integrate le risorse complessive, per consentire una crescita retributiva, comprensiva dell'indennità di vacanza contrattuale, fino al 2% nell'anno 2007 e fino al 4,46% nel 2008 (nonostante il biennio contrattuale si concluda al 31.12.2007.).
- Questa quantificazione non ha incontrato il favore delle organizzazioni sindacali che hanno contestato l'eccessivo spostamento in avanti delle risorse a regime le quali, a loro avviso, sarebbero dovute decorrere dal gennaio 2007. Il confronto tra il Governo e i Sindacati ha visto, come ricordato, il primo importante punto di incontro nell'Accordo del 6 aprile 2007, nel quale il Governo ha assunto l'impegno, nell'ambito della legge finanziaria per il 2008, di integrare le risorse economiche destinate ai rinnovi contrattuali del biennio 2006-2007, allo scopo di corrispondere i benefici retributivi previsti a regime dalle precedenti leggi finanziarie a decorrere dal 1 gennaio 2007.
- Con riguardo alla concreta definizione del beneficio contrattuale a regime riferibile ai dipendenti del comparto Ministeri sulla base degli stanziamenti complessivi, è stato necessario giungere ad un ulteriore successivo accordo in data 29 maggio 2007, nel quale il Governo si è, altresì, impegnato a riconsiderare - in fase di predisposizione della legge finanziaria 2008 - l'entità complessiva delle risorse disponibili per la tornata contrattuale, al fine di garantire incrementi medi mensili “a regime”, con decorrenza febbraio 2007, pari a 101 euro per il comparto Ministeri e, “...incrementi corrispondenti sulla base delle retribuzioni medie di riferimento, per gli altri comparti e settori dell'Amministrazione statale.”
- Il quadro delle risorse si è quindi compiutamente definito con la legge finanziaria 2008 (art. 3, comma 131, della legge 24 dicembre 2007, n. 244), che ha stanziato quanto necessario per onorare gli impegni assunti con i suddetti protocolli d'intesa,

individuando, per il personale contrattualizzato del settore statale, un importo pari a 1.081 milioni di euro al lordo degli oneri riflessi per il 2008, ridotto a 220 milioni di euro dall'anno 2009. La predetta somma, per l'anno 2008, contiene sia le risorse necessarie per la retrodatazione del beneficio a regime fino alla mensilità di febbraio 2007 (al netto di quanto già anticipato con il decreto legge 1 ottobre 2007, n.159(7)), che la quota aggiuntiva dello 0,39% del monte salari, necessaria per l'innalzamento del beneficio medio complessivo a regime (in base al Protocollo Governo-sindacati del 29 maggio).

- A seguito dell'approvazione della legge finanziaria 2008, il quadro complessivo delle risorse per il personale contrattualizzato del settore statale presenta una percentuale complessiva di crescita delle retribuzioni, pari al 4,85% nell'anno 2008 (+ 0,7%).

Con specifico riguardo al personale del comparto Sicurezza e Difesa, il 31 luglio 2007 il Presidente del Consiglio e gli altri Ministri interessati, con tutte le organizzazioni sindacali ed i rappresentanti del personale militare (COCER), hanno sottoscritto un Documento di intesa contenente le "Linee Guida" per il medesimo comparto. Nel predetto Documento - che individua i principali ambiti e le modalità degli interventi da approfondire in un successivo Patto per la Sicurezza - è testualmente affermato, tra l'altro, che in "...un quadro di rinnovamento, culturale ed operativo, apposito, prioritario spazio dovrà essere dedicato alla specificità degli operatori del comparto sicurezza - difesa, attraverso una chiara definizione ordinamentale del relativo principio.". In particolare sugli aspetti previdenziali, nelle predette Linee Guida si ritiene "fondamentale procedere ad accelerare la realizzazione della previdenza complementare per i lavoratori del comparto. A tal fine, saranno individuate soluzioni idonee e compatibili con la specificità del comparto dirette ad assicurare ai lavoratori il giusto grado di tutela previdenziale."

⁷ Il d.l. 159/2007, convertito con modificazioni dalla legge 29 novembre 2007, n.222, ha autorizzato una spesa aggiuntiva per la retrodatazione al 1° febbraio 2007 degli incrementi stipendiali con decorrenze successive a tale data, limitatamente ai CCNL o DPR di recepimento di accordi sindacali sottoscritti definitivamente o emanati entro il 1° dicembre 2007. Il d.l. 159/2007, convertito nella legge 222/2007 stanziava complessivamente 1 miliardo di euro, di cui 550 milioni per i comparti statali contrattualizzati (Ministeri per 154 milioni, Scuola per 396 milioni), 400 milioni per i settori non contrattualizzati e 50 milioni di euro per il comparto Enti pubblici non economici.

I comparti e le aree di contrattazione/le categorie sottoposte a procedimenti negoziali

La tornata 2006 - 2007 per il personale contrattualizzato si è aperta a seguito degli atti di indirizzo per la definizione dei comparti di contrattazione, già emanati il 15 marzo ed il 18 ottobre 2006 dall'Organismo di coordinamento dei comitati di settore (organismo collegiale previsto dall'articolo 41, comma 6, del d.lgs. 165/2001, comprendente i diversi comitati di settore rappresentativi dell'universo delle pubbliche amministrazioni, riassunte nei comparti ed aree di contrattazione e presieduto dal Ministro per la funzione pubblica).

In data 11 giugno 2007, è stato sottoscritto in via definitiva il CCNQ per la definizione dei comparti di contrattazione per il quadriennio 2006-2009.

Il 18 giugno 2007, inoltre, è stato approvato dall'Organismo di coordinamento dei comitati di settore (e successivamente inviato all'ARAN) l'atto di indirizzo quadro per la definizione delle aree di contrattazione del personale dirigente per lo stesso periodo 2006-2009. Il CCNQ è stato sottoscritto in via definitiva dall'ARAN e dai sindacati il 1° febbraio 2008.

Per il personale ad ordinamento pubblicistico, le categorie di personale sottoposte a procedimenti negoziali sono individuate direttamente con norma di legge.

I prospetti che seguono espongono schematicamente i comparti/aree di contrattazione per il personale contrattualizzato (Prospetto 13) e le categorie di personale in regime di diritto pubblico (Prospetto 14)

Prospetto 13 – Comparti di contrattazione per il personale non dirigente e autonome aree di contrattazione della dirigenza, quadriennio normativo 2006-2009 – Anno 2007

COMPARTI DI CONTRATTAZIONE (personale non dirigente)	AUTONOME AREE DI CONTRATTAZIONE (dirigenti)
Ministeri	Dirigenza Area I (Ministeri)
Regioni e delle Autonomie locali	Dirigenza Area II (Regioni ed Autonomie locali)
Servizio sanitario nazionale	Dirigenza Area III (Amm., sanitaria, tecnica e profess.)
	Dirigenza Area IV (Medica e veterinaria)
Scuola	Dirigenza Area V (Scuola e AFAM ²)
AFAM ⁸	
Enti pubblici non economici	Dirigenza Area VI (Agenzie fiscali, Enti pubblici non economici)
Agenzie fiscali ⁹	
Università	Dirigenza Area VII (Ricerca, Università)
Istituzioni ed Enti di ricerca e sperimentazione	
Presidenza del Consiglio dei Ministri ¹⁰	Dirigenza Area VIII (Presidenza Consiglio ministri)
Enti art. 70 d.lgs. 165/2001 ¹¹	Dirigenza Enti art. 70 d.lgs. 165/2001

Prospetto 14 – Categorie di personale in regime di diritto pubblico, quadriennio normativo 2006-2009 – Anno 2007

CATEGORIE DI PERSONALE

Forze di polizia a ordinamento civile (Personale non dirigente)

- Polizia di Stato
- Corpo di polizia penitenziaria
- Corpo forestale dello Stato

Forze di polizia ad ordinamento militare (Personale non dirigente)

- Arma dei Carabinieri
- Corpo della guardia di finanza

Forze armate (Personale non dirigente)

- Esercito
- Marina
- Aeronautica

Vigili del fuoco¹² (Personale non direttivo e non dirigente)

Vigili del fuoco⁵ (Personale direttivo e dirigente)

Carriera prefettizia

Carriera diplomatica

Carriera dirigenziale penitenziaria

⁸ Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale

⁹ Il CCNQ 2002-2005 (18 dicembre 2002) prevedeva anche il comparto "Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo", che includeva il personale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) e il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Il nuovo CCNQ del 2006-2009 (11 giugno 2007) ha soppresso il suddetto comparto con riassorbimento del personale AAMS nel Comparto delle "Agenzie fiscali" (dal quale esce l'Agenzia del Demanio), mentre il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco costituisce, per espressa previsione di legge, un autonomo comparto sottoposto a procedimenti negoziali di tipo pubblicistico.

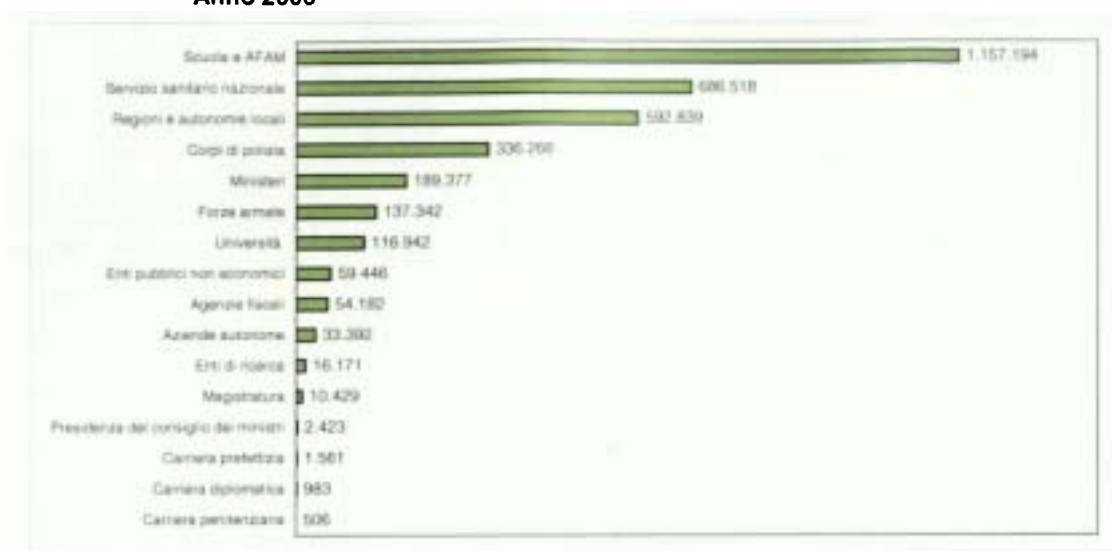
¹⁰ Il CCNQ 2006-2009 ha incluso nel Comparto "Presidenza del Consiglio dei Ministri" anche l'Agenzia per la formazione dei dirigenti e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche - Scuola nazionale della pubblica amministrazione.

¹¹ Asi, Cnel, Cnipa, Enac, Unioncamere. Il CCNQ 2006-2009 (11 giugno 2007) ha incluso nel Comparto "Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione" l'Enea (prima Ente art. 70 d.lgs. 165/2001), come auspicato dall'Ente anche in fase di stipula del precedente CCNQ 2002-2005.

¹² A seguito dell'entrata in vigore della legge 30 settembre 2004, n. 252 e del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, i "Vigili del fuoco e soccorso pubblico" costituiscono un autonomo comparto di negoziazione sottoposto a due procedimenti negoziali, uno per il personale non direttivo e non dirigente, l'altro per il personale direttivo e dirigente.

Il grafico 32 mostra la consistenza numerica dei comparti/aree di contrattazione e delle categorie di personale in regime di diritto pubblico.

Grafico 32 - Personale in servizio a tempo indeterminato (dirigente e non dirigente) per comparto/area di contrattazione e categoria di personale (tornata 2002-2005) – Anno 2006



Fonte: Ministero Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale 2006

I contratti collettivi sottoscritti e i decreti del Presidente della Repubblica emanati

L'11 aprile 2007, l'Organismo di coordinamento dei comitati di settore ha deliberato il "Documento sulle linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali 2006-2009" (cd. direttiva madre), che individua le linee generali e gli obiettivi prioritari dei rinnovi contrattuali relativi al quadriennio normativo 2006-2009 ed al biennio economico 2006-2007.

Nella direttiva madre il Governo, le Regioni, le Autonomie locali e i comitati di settore, ritengono prioritario l'obiettivo della qualità e dell'efficienza dei servizi e delle funzioni pubbliche, a beneficio di tutto il sistema Paese. Vengono quindi ribaditi i significati e gli obiettivi che costituiscono già oggetto dei Protocolli di concertazione raggiunti con i sindacati del 27 gennaio e del 6 aprile 2007 e, principalmente, il ruolo della qualità dei servizi pubblici, che postula un efficiente apparato di controllo del prodotto e, quindi, un insieme di strumenti di misurazione, verifica e incentivazione, con l'adozione di opportune metodologie e strumenti che coinvolgano anche gli utenti. Conseguentemente, si ribadisce come indispensabile il potenziamento di centri di responsabilità e di valutazione sul reale conseguimento degli obiettivi, cui è legata la distribuzione delle risorse destinate alla produttività.

La tornata contrattuale per il quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007 si sta svolgendo secondo le indicazioni contenute nella direttiva madre dell'Organismo di coordinamento dei comitati di settore e nelle singole direttive dei diversi comitati di settore inviate all'ARAN per i vari comparti di contrattazione, sulla base delle compatibilità definite dalle leggi finanziarie degli anni di riferimento.

In particolare, la direttiva madre impone per tutti i comparti di contrattazione l'introduzione di specifiche clausole atte ad assicurare una stagione di moderazione salariale anche nelle contrattazioni di secondo livello allo scopo di contenere la dinamica delle retribuzioni di fatto rispetto a quelle contrattuali.

Sul piano normativo, infine, si osserva che l'articolo 1, comma 548, della legge 296/2006 (legge finanziaria per il 2007) ha sostituito il comma 7 dell'articolo 47 del d.lgs 165/2001, rendendo più celere la procedura di contrattazione collettiva, attraverso la previsione di termini perentori per la conclusione della procedura di certificazione, stabilendosi che i contratti divengano comunque efficaci trascorso il quarantesimo giorno dalla sottoscrizione dell'ipotesi di accordo (con la possibilità di sospensione del termine per una sola volta e per non più di 15 giorni, per motivate esigenze istruttorie dei comitati di settore o del Presidente del Consiglio dei Ministri).

Il prospetto 15 alle pagine seguenti elenca, in ordine cronologico, i contratti collettivi nazionali di lavoro e i contratti collettivi nazionali quadro stipulati dall'ARAN e dai sindacati nel corso del 2007.

Prospetto 15 - Contratti collettivi nazionali di lavoro e Contratti collettivi nazionali quadro - anno 2007

1	19/01/2007	Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del personale Dirigente del CNEL Quadriennio Normativo 2002-2005.
2	19/01/2007	Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del personale Dirigente del CNEL Biennio Economico 2004-2005.
3	17/02/2007	CCNL di interpretazione autentica dell'articolo 31 del ccnl dei segretari comunali e provinciali del 16/5/2001
4	19/02/2007	Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale non dirigente dell' ENAC quadriennio normativo 2002-2005 e biennio economico 2002-2003.
5	19/02/2007	Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale non dirigente dell' ENAC biennio economico 2004 - 2005.
6	02/03/2007	Sequenza contrattuale ai sensi dell'art. 43 del ccnl 24/7/2003 relativo al personale del comparto Scuola .
7	07/03/2007	Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del personale Dirigente dell' ENEA quadriennio normativo 2002-2005 e Biennio Economico 2002-2003.
8	07/03/2007	Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del personale Dirigente dell' ENEA Biennio Economico 2004-2005.
9	14/05/2007	Accordo per l'istituzione del Fondo Nazionale di Pensione Complementare per i lavoratori dei comparti delle Regioni, delle Autonomie Locali e del Servizio Sanitario Nazionale

10	14/05/2007	Accordo per l'istituzione del Fondo Nazionale di Pensione Complementare per i lavoratori dei comparti delle Regioni, delle Autonomie Locali e del Servizio Sanitario Nazionale .
11	14/05/2007	Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro dell'area della dirigenza del comparto " Regioni e Autonomie Locali " per il biennio economico 2004-2005.
12	30/05/2007	Contratto collettivo nazionale di lavoro successivo al CCNL per il personale non dirigente dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) quadriennio normativo 2002-2005 e biennio economico 2002-2003.
13	30/05/2007	Contratto collettivo nazionale di lavoro per il quadriennio normativo 2002-2005 e per il biennio economico 2002-2003 relativo all' area dirigenziale dell'ENAC .
14	30/05/2007	Contratto collettivo nazionale di lavoro per il biennio economico 2004 - 2005 relativo all' area dirigenziale dell'ENAC .
15	11/06/2007	Contratto Collettivo Quadro per la definizione dei comparti di contrattazione per il quadriennio 2006 - 2009.
16	11/06/2007	Contratto d'interpretazione autentica dell'art. 7, comma 2 della parte I dell'ACQ del 7 agosto 1998 per la costituzione delle RSU per il personale dei comparti delle pubbliche amministrazioni e per la definizione del relativo regolamento elettorale.
17	15/06/2007	Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale non dirigente del CNEL per il biennio economico 2004 - 2005.
18	21/06/2007	CCNL di interpretazione autentica dell'art.23 del CCNL del personale del Comparto Regioni - Autonomie Locali del 14.9.2000.
19	14/09/2007	Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto Ministeri per il quadriennio normativo 2006 - 2009 e biennio economico 2006 - 2007.
20	24/09/2007	Accordo collettivo quadro d'integrazione dell'art. 3 della parte seconda dell'Accordo collettivo quadro per la costituzione delle RSU per il personale dei comparti delle pubbliche amministrazioni e per la definizione del relativo regolamento elettorale.

Prospetto 15 - Contratti collettivi nazionali di lavoro e Contratti collettivi nazionali quadro - anno 2007 (segue)

21	24/09/2007	Contratto collettivo quadro d'integrazione del ccnq sulle modalità di utilizzo dei distacchi, aspettative e permessi nonché delle altre prerogative sindacali del 7 agosto 1998.
22	01/10/2007	Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale non dirigente del comparto enti pubblici non economici per il quadriennio normativo 2006 - 2009 ed il biennio economico 2006 - 2007.
23	01/10/2007	Accordo per l'istituzione del fondo nazionale di previdenza complementare per i lavoratori dei Ministeri, Enti Pubblici Non Economici, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell' ENAC e del CNEL.
24	31/10/2007	Contratto Collettivo Nazionale Quadro per la ripartizione dei distacchi e permessi alle organizzazioni sindacali rappresentative nei comparti nel biennio 2006 - 2007.
25	29/11/2007	Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al personale non dirigente dell'Agenzia Spaziale Italiana - ASI - per il quadriennio normativo 2002-2005 ed il primo biennio economico 2002-2003.
26	29/11/2007	Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al personale non dirigente dell'Agenzia Spaziale Italiana - ASI - per il secondo biennio economico 2004 - 2005.
27	29/11/2007	Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al personale del Comparto Scuola per il quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007.

Per il personale del **comparto Sicurezza e Difesa**, relativamente al quadriennio normativo 2006 - 2009 ed al biennio economico 2006 - 2007, in data 31 luglio 2007, tra la delegazione di parte pubblica, i sindacati e i rappresentanti militari (COCER), sono stati sottoscritti i due “contratti”, poi recepiti in altrettanti decreti del Presidente della Repubblica dell'11 settembre 2007 (n. 170 per le Forze di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Polizia penitenziaria, Corpo forestale dello Stato) e ad ordinamento militare (Guardia di Finanza, Arma dei Carabinieri); n. 171 per le Forze armate (Esercito, Marina, Aeronautica); pubblicati in s.o. alla G.U. n. 243 del 18 ottobre 2007- serie generale).

Con i predetti “contratti” sono stati attribuiti, sulla base delle risorse disponibili stanziare dalle leggi finanziarie 2006 e 2007, aumenti complessivi del 4,86%, pari a € 123 medi mensili pro capite a regime pieno dal 2008.

La legge finanziaria 2008 ha incrementato le risorse da destinare ai rinnovi contrattuali del primo biennio economico 2006 - 2007. Più precisamente, in attuazione degli Accordi sottoscritti dal Governo e dalle organizzazioni sindacali per tutto il pubblico impiego (Intesa del 6 aprile 2007 - Accordo del 29 maggio 2007), l'articolo 3, comma 133, della citata legge finanziaria 2008 ha stanziato ulteriori risorse per il biennio economico 2006 - 2007 del personale in questione, ad integrazione di quelle già previste dalle precedenti leggi finanziarie, in modo da attribuire un ulteriore incremento retributivo pari ad uno 0,39%, corrispondente a circa altri € 10 medi mensili *pro capite*.

L'utilizzo di queste risorse deve ancora essere definito con un'apposita "coda contrattuale", che dovrà essere avviata e conclusa per integrare le disposizioni di cui ai vigenti decreti del Presidente della Repubblica n. 170 e n. 171 dell'11 settembre 2007.

Infine, proprio per tenere conto delle particolari funzioni affidate agli operatori delle Forze di polizia e delle Forze armate, la legge finanziaria 2008 (articolo 3, comma 134, legge 244/2007), sempre per il biennio 2006 – 2007, ha stanziato ulteriori risorse - rispetto a quelle sopra indicate e in aggiunta a quelle spettanti a tutto il pubblico impiego - pari a 200 milioni di euro a decorrere dal 2008, per la valorizzazione delle specifiche funzioni svolte dal personale del comparto e da utilizzare anche per interventi in materia di buoni pasto e per l'adeguamento delle tariffe del lavoro straordinario. Anche l'utilizzo di queste ulteriori risorse deve ancora essere definito.

Per il personale del **Corpo nazionale dei vigili del fuoco**, relativamente al quadriennio normativo 2006 – 2009 ed al biennio economico 2006 – 2007, i due "contratti" sottoscritti il 31 ottobre 2007 e recepiti nei due decreti del Presidente della Repubblica 29 novembre 2007 - l'uno per il personale non direttivo e non dirigente, l'altro per il personale direttivo e dirigente - attribuiscono un beneficio di regime pari al 4,46%.

In termini di aumenti medi mensili, sono attribuiti incrementi retributivi *pro capite* mensili medi per tutto il comparto, a regime dal 2008, pari a euro 104,58 (più precisamente, sempre a regime dal 2008: per i non direttivi e non dirigenti, pari a euro 102,89 medi mensili lordi; per i direttivi, 151,72 medi mensili lordi; per i dirigenti, 291,92 medi mensili lordi).

Come per il personale del comparto Sicurezza e Difesa, anche per il personale del comparto dei vigili del fuoco la legge finanziaria per il 2008 ha incrementato le risorse da destinare ai rinnovi contrattuali del primo biennio economico 2006 - 2007. Più precisamente, sempre in attuazione dei citati Accordi sottoscritti con le organizzazioni sindacali, la legge finanziaria 2008 (art. 3, comma 133, legge 244/2007) ha stanziato ulteriori risorse per il biennio economico 2006 - 2007 del personale in questione, ad integrazione di quelle già previste dalle precedenti leggi finanziarie, in modo da attribuire un ulteriore incremento retributivo pari ad uno 0,39%.

Inoltre, l'articolo 3, comma 135, della legge finanziaria 2008 stanziava, oltre alle risorse previste dal comma 133, ulteriori risorse per il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, pari a 6,5 milioni di euro a decorrere dal 2008, al fine di migliorare l'operatività e la funzionalità del soccorso pubblico.

Infine, per l'attuazione del "Patto" per il soccorso pubblico, il comma 136 dell'articolo 3 della legge finanziaria 2008 stanziava, limitatamente al solo anno 2008, ulteriori 10 milioni di euro.

Per completezza, si segnala che con i due decreti del Presidente della Repubblica del 7 maggio 2008, rispettivamente per il personale non direttivo/non dirigente e per il personale direttivo/dirigente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, è stato definito l'utilizzo di tutte le suindicate risorse, stanziate dalla legge finanziaria 2008 ad integrazione di quelle già attribuite con i due decreti del Presidente della Repubblica 29 novembre 2007.

Il prospetto 16 elenca, in ordine cronologico, i decreti del Presidente della Repubblica emanati nel corso del 2007 per il personale in regime di diritto pubblico.

Prospetto 16 – Decreti del Presidente della Repubblica – Anno 2007

1	11/09/2007	Decreto del Presidente della Repubblica n. 170, recante "Recepimento dell'accordo sindacale e del provvedimento di concertazione per il personale non dirigente delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare (quadriennio normativo 2006 – 2009 e biennio economico 2006 – 2007)".
2	11/09/2007	Decreto del Presidente della Repubblica n. 171, recante "Recepimento del provvedimento di concertazione per il personale non dirigente delle Forze armate (quadriennio normativo 2006 – 2009 e biennio economico 2006 – 2007)".
3	29/11/2007	Decreto del Presidente della Repubblica, recante "Recepimento dell'accordo sindacale per il personale non direttivo e non dirigente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, relativo al quadriennio normativo 2006 – 2009 e al biennio economico 2006 – 2007".
4	29/11/2007	Decreto del Presidente della Repubblica, recante "Recepimento dell'accordo sindacale per il personale direttivo e dirigente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, relativo al quadriennio normativo 2006 – 2009 e al biennio economico 2006 – 2007".

Attori, fasi e tempi delle procedure

Gli schemi che seguono espongono sinteticamente gli attori delle procedure di contrattazione collettiva/negoziazione, individuati con norme di legge.

PERSONALE CONTRATTUALIZZATO

Organismo di coordinamento dei comitati di settore (art. 41, comma 6, d. lgs. 165/2001)	All'inizio del quadriennio contrattuale, l'Organismo di coordinamento dei comitati di settore definisce le priorità di massima della contrattazione del quadriennio successivo e individua le relative risorse economico-finanziarie disponibili.
---	---

I comitati di settore (art. 41 e 47 d.lgs. 165/2001)	Esercitano il potere di indirizzo nei confronti dell'ARAN
--	---

COMPARTI / AREA	COMITATI DI SETTORE
AMMINISTRAZIONI STATALI	
Ministeri – Area I	Competenze esercitate direttamente dal <i>Presidente del consiglio dei ministri</i> per tramite del <i>Ministro per la pubblica amministrazione e innovazione</i> di concerto con il <i>Ministro dell'economia e delle finanze</i> e - per le Agenzie fiscali, sentiti anche i <i>Direttori delle Agenzie</i> - per Scuola e Afam, di concerto con il <i>Ministero dell'istruzione</i>
Agenzie fiscali – Area VI	
Scuola – Area V	
AFAM – Area V	
Presid. Cons. Ministri – Area VIII	
AMMINISTRAZIONI NON STATALI	
Regioni e Aut. Locali – Area II	Sono costituiti nei seguenti ambiti: Conferenza dei presidenti delle Regioni, dell'Anci, dell'Upi e dell'Unioncamere
SSN – Area III e Area IV	Conferenza dei presidenti delle Regioni
Università – Area VII	Conferenza dei Rettori
Enti pubblici non econ. – Area VI	Istanze rappresentative promosse dai <i>Presidenti degli Enti</i>
Enti di ricerca – Area VII	per tramite del <i>Ministro per la pubblica amministrazione e innovazione</i>

Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (art. 46 e 47 d.lgs. 165/2001)	Rappresenta legalmente le pubbliche amministrazioni agli effetti della contrattazione collettiva nazionale ed esercita, a livello nazionale, ogni attività relativa alle relazioni sindacali e alla negoziazione dei contratti collettivi.
--	--

Organizzazioni sindacali rappresentative (art. 43 d.lgs. 165/2001)	Individuate dall'ARAN sulla base del dato associativo e del dato elettorale
--	---

PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO

Delegazione negoziale di parte pubblica	Definisce e stipula gli accordi sindacali con le organizzazioni sindacali ed i provvedimenti di concertazione con gli organismi di
--	--

CATEGORIE DI PERSONALE	rappresentanza militare (COCER). DELEGAZIONE DI PARTE PUBBLICA
Forze di polizia ad ordinamento civile	Ministri per la funzione pubblica (Presidente), interno, economia e finanze, difesa, giustizia, politiche agricole, alimentari e forestali (art. 2, c. 1, lett. a) d. lgs. 195/1995)
Forze di polizia ad ordinamento militare	Ministri per la funzione pubblica (Presidente), interno, economia e finanze, difesa, giustizia, politiche agricole, alimentari e forestali, con la partecipazione dei Comandanti generali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza, nonché dei rappresentanti del Consiglio centrale di rappresentanza (COCER – Sez. Carabinieri e Guardia di finanza) (art. 2, c. 1, lett. b) d.lgs. 195/1995)
Forze armate	Ministri per la funzione pubblica (Presidente), economia e finanze, difesa, con la partecipazione del Capo di Stato maggiore della difesa, nonché dei rappresentanti del Consiglio centrale di rappresentanza (COCER – Sez. Esercito, Marina, Aeronautica) (art. 2, c. 2, d.lgs. 195/1995)
Prefetti	Ministri per la funzione pubblica (Presidente), interno, economia e finanze (art. 27 d.lgs. n. 139/2000)
Diplomatici	Ministri per la funzione pubblica (Presidente), affari esteri, economia e finanze (art. 112 d.lgs. 18/1967)
Vigili del fuoco	Ministri per la funzione pubblica (Presidente), interno, economia e finanze (artt. 81 e 35 d.lgs. 217/2005)
Dirigenti penitenziari	Ministri per la funzione pubblica (Presidente), giustizia, economia e finanze (art. 21 d.lgs. 63/2006)
Organizzazioni sindacali rappresentative	Individuate con decreto del Ministro per la funzione pubblica sulla base del dato associativo e del dato elettorale.

Le fasi delle procedure

I prospetti che seguono riassumono i passi fondamentali dell'iter procedurale della negoziazione che porta alla stipula dei contratti collettivi nazionali del lavoro per il personale contrattualizzato (Prospetto 17) e alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dei decreti del Presidente della Repubblica di recepimento per il personale non contrattualizzato (Prospetto 18).

In particolare, per il personale contrattualizzato si riportano anche i tempi massimi (in giorni lavorativi) previsti per la definizione di alcune delle fasi del procedimento in base all'art. 1, comma 548, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008).

Prospetto 17 – Personale contrattualizzato: Fasi della contrattazione per il biennio economico 2006-2007 - stato di avanzamento al 30 aprile 2008

Macrofasi	I - Atto indirizzo			II - Ipotesi di accordo	III - Approvazione, Certificazione e sottoscrizione					
	Comitato di settore	Governo (DFP-MEF)			Aran/OO.SS.	Aran	Comitato di settore	Governo	Aran	Corte dei conti
Azione	Delibera	Delibera	Controllo	Negoziazione e sottoscrivono	Trasmette	Formulano pareri	Trasmette	Certifica	Sottoscrivono	
Durata massima fase (giorni lavorativi)	-	-	10	-	7	15 (+15)	1	15	-	
Durata massima macrofase (giorni lavorativi)	-			-	40 (+15)				-	
COMPARTI / AREE										
Ministeri	---	<input checked="" type="checkbox"/>	---	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	---	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Presidenza consiglio ministri	---	<input type="checkbox"/>	---	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	---	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Agenzie fiscali	---	<input checked="" type="checkbox"/>	---	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	---	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Scuola	---	<input checked="" type="checkbox"/>	---	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	---	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
AFAM	---	<input checked="" type="checkbox"/>	---	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	---	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Servizio sanitario nazionale	<input checked="" type="checkbox"/>	---	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Regioni e Autonomie locali	<input checked="" type="checkbox"/>	---	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Università	<input checked="" type="checkbox"/>	---	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Enti pubblici non economici	<input checked="" type="checkbox"/>	---	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Enti di ricerca	<input checked="" type="checkbox"/>	---	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Area I - Ministeri	---	<input type="checkbox"/>	---	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	---	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Area II - Regioni e Aut. locali	<input type="checkbox"/>	---	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Area III - Dirigenza non medica	<input checked="" type="checkbox"/>	---	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Area IV - Dirigenza medica - veterinaria	<input checked="" type="checkbox"/>	---	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Area V - Scuola e AFAM	---	<input type="checkbox"/>	---	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	---	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Area VI - Agenzie fiscali e Epne	<input type="checkbox"/>	---	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Area VII - Ricerca, Università	<input type="checkbox"/>	---	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Area VIII - Presidenza consiglio ministri	---	<input type="checkbox"/>	---	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	---	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fonte: Elaborazioni Istat su dati ARAN

LEGENDA:

--- Fase non prevista

Fase prevista e attuata

Fase prevista ma non ancora attuata

Prospetto 18 - Personale ad ordinamento pubblicistico: Fasi della procedura negoziale per il biennio economico 2006-2007 - stato di avanzamento al 30 aprile 2008

CATEGORIE	Individua- zione delegazione sindacale (DM)	Ipotesi di accordo / Schema di provvediment o (1)	Approvazione schema del DPR di recepimento	Certifica- zione Corte dei conti	Emanazione DPR	Registrazione Corte dei conti	Pubblica- zione in Gazzetta Ufficiale
Forze di polizia a ordinamento civile	13 lug 2006	31 lug 2007	3 ago 2007	---	11 set 2007	11 ott 2007	18 ott 2007
Forze di polizia a ordinamento militare	---	31 lug 2007	3 ago 2007	---	11 set 2007	11 ott 2007	18 ott 2007
Forze armate	---	31 lug 2007	3 ago 2007	---	11 set 2007	11 ott 2007	18 ott 2007
Vigili del fuoco (Personale non direttivo e non dirigente)	3 mag 2006	31 ott 2007	9 nov 2007	23 nov 2007	29 nov 2007	20 dic 2007	15 gen 2008
Vigili del fuoco (Personale direttivo e dirigente)	3 mag 2006	31 ott 2007	9 nov 2007	23 nov 2007	29 nov 2007	20 dic 2007	15 gen 2008
Carriera prefettizia	13 lug 2006	18 mar 2008	19 mar 2008	---	4 apr 2008	26 mag 2008	10 giu 2008
Carriera diplomatica (2)	5 set 2006	28 mar 2008	1 apr 2008	---	24 apr 2008	26 mag 2008	28 mag 2008
Carriera dirigenti penitenziari	28 dic 2007	□	□	□	□	□	□

Fonte: Elaborazioni Istat su DD.P.R. di recepimento degli accordi sindacali / provvedimenti di concertazione.

(1) Per le Forze di polizia ad ordinamento militare e per le Forze armate si parla di "Schema di provvedimento di concertazione" invece di "Accordo sindacale".

(2) Tutte le informazioni sono riferite alle fasi della procedura negoziale per il I biennio economico 2006-2007 del quadriennio normativo 2006-2009, ad eccezione della Carriera diplomatica, riferita al biennio economico 2006-2007 che costituisce invece il II biennio economico del quadriennio normativo 2004-2007.

LEGENDA:

--- Fase non prevista

□ Fase prevista ma non ancora attuata

I tempi delle procedure

Il paragrafo contiene alcune rappresentazioni utili per la descrizione della tempistica del procedimento negoziale secondo diversi tipi di lettura.

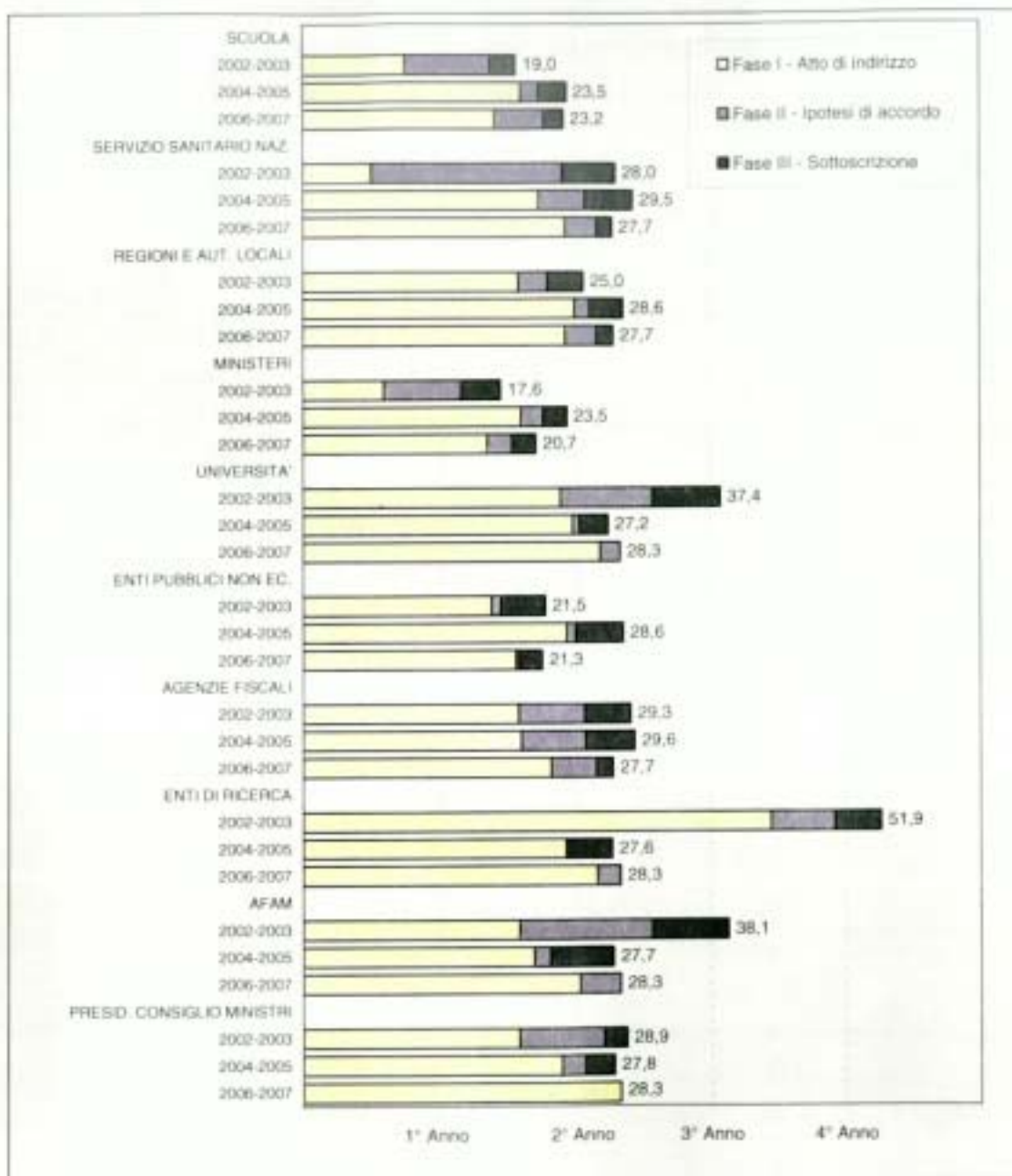
I grafici 33, 34 e 35 mostrano il confronto della durata delle tre fasi principali della contrattazione, per gli ultimi tre trienni economici (2002-2003, 2004-2005, 2006-2007), per tutti i comparti del personale contrattualizzato non dirigente e per tutte le aree dirigenziali, e delle due fasi principali del procedimento negoziale per l'ultimo biennio economico (2006-2007) per tutte le categorie di personale a ordinamento pubblicistico.

I grafici 36 e 37 riportano, rispettivamente, il confronto della durata media delle tre fasi principali della contrattazione per il personale contrattualizzato non dirigente relative agli ultimi tre trienni economici, e, limitatamente al biennio economico 2006-2007, il confronto della durata media delle fasi per i due differenti gruppi di personale considerati.

I grafici 38 e 39 riportano i mesi di ritardo con cui sono stati stipulati i contratti per gli ultimi tre bienni economici rispetto alla fine naturale del biennio (es. la stipula nel mese di ottobre 2007 del contratto per il biennio 2006-2007 nel grafico sarà indicata con -2, ovvero due mesi di anticipo rispetto alla scadenza naturale).

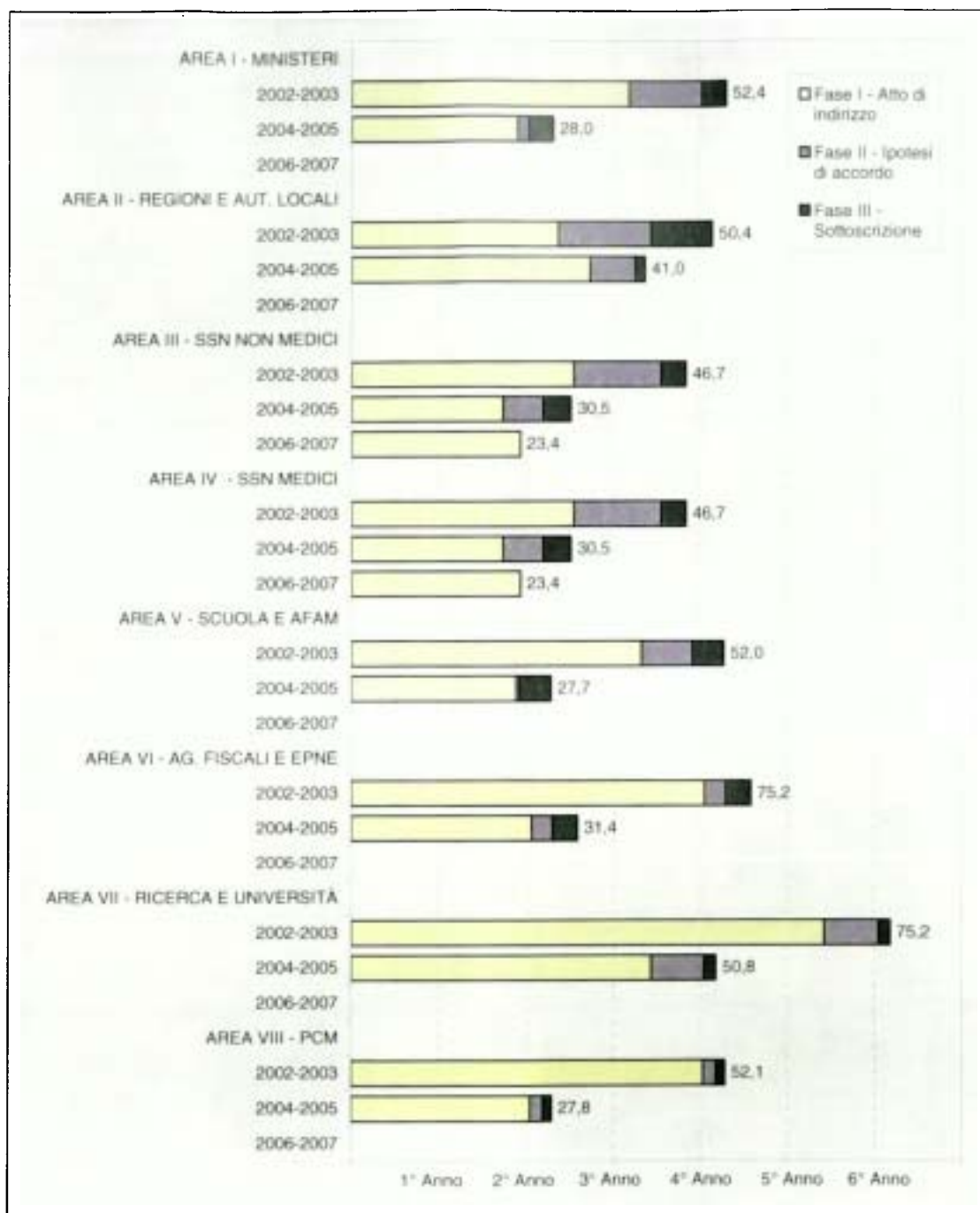
Il grafico 40 mostra il peso percentuale di ciascuna delle fasi rispetto alla durata totale del procedimento (100%). Il calcolo è effettuato solo per i comparti di contrattazione e per le categorie di personale con procedimento concluso.

Grafico 33 – Personale contrattualizzato (non dirigente): Durata delle fasi della contrattazione per gli ultimi tre bienni economici, al 30 aprile 2008 (in mesi)



Fonte: Elaborazioni Istat su dati Aran

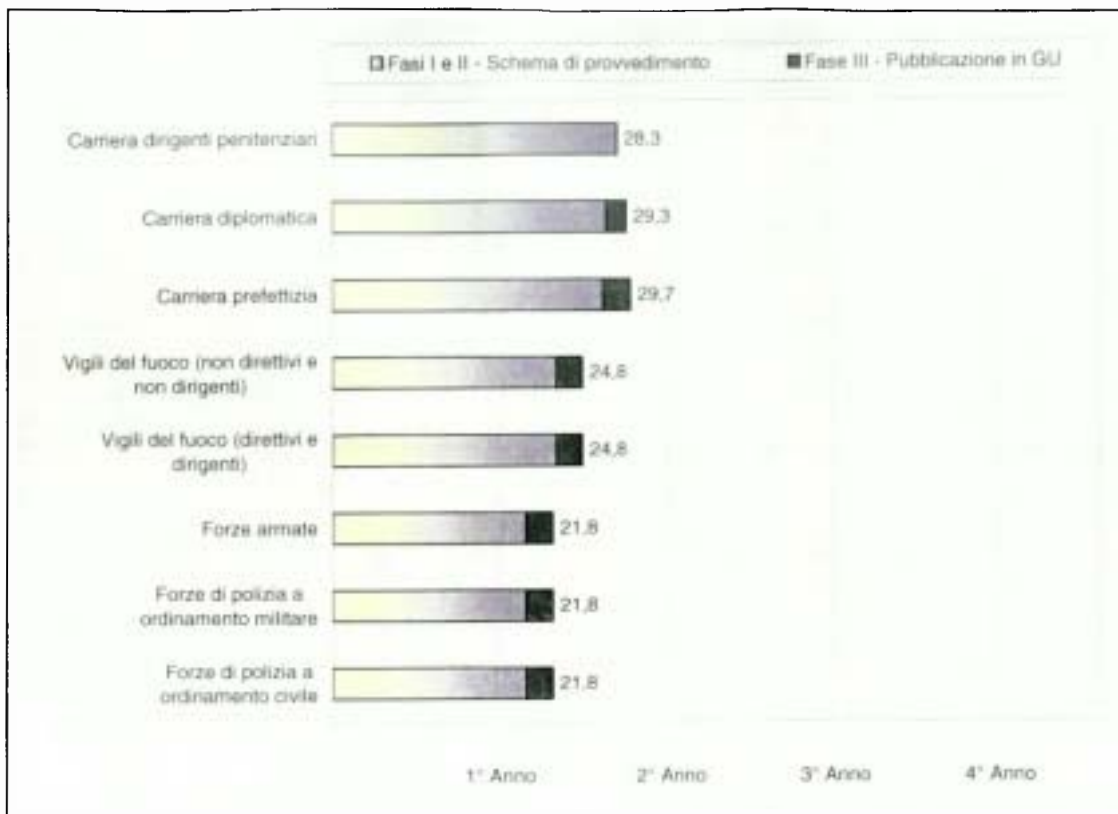
Grafico 34 – Personale contrattualizzato (dirigente): Durata delle fasi della contrattazione per gli ultimi tre bienni economici, al 30 aprile 2008 (in mesi) (a)



Fonte: Elaborazioni Istat su dati Aran

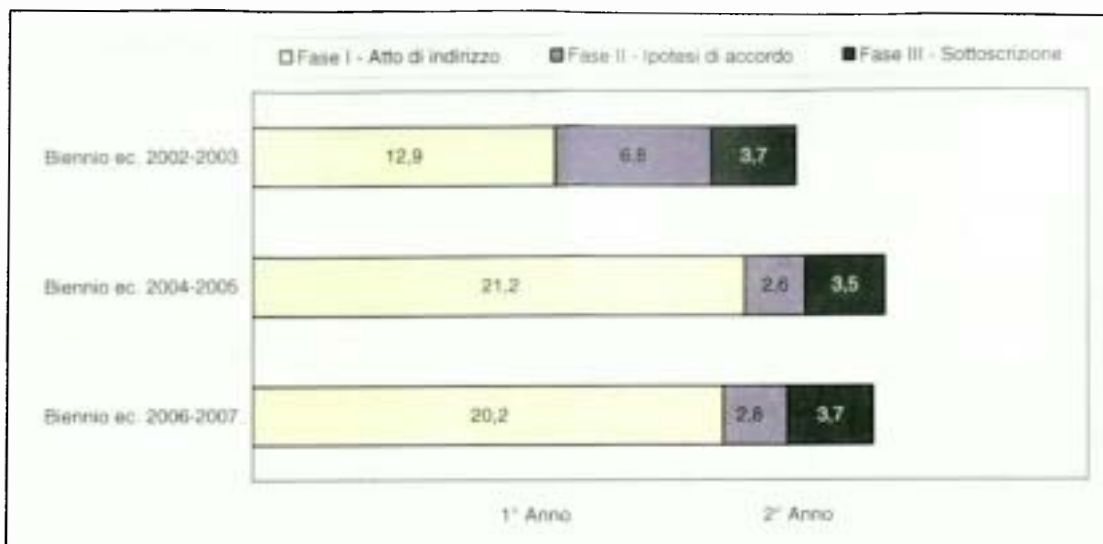
(a) La stagione contrattuale per la dirigenza, come ormai consuetudine, prende avvio al termine di quella per il personale non dirigente (Fonte: Aran, *Rapporto trimestrale sulle retribuzioni contrattuali dei pubblici dipendenti*, Aprile 2008).

Grafico 35 – Personale a ordinamento pubblicistico: Durata delle fasi del procedimento negoziale per l'ultimo biennio economico 2006-2007, al 30 aprile 2008 (in mesi)



Fonte: Elaborazioni Istat su DD.P.R. di recepimento degli accordi sindacali / provvedimenti di concertazione.

Grafico 36 – Personale contrattualizzato (non dirigente): Durata media delle tre fasi contrattuali per gli ultimi tre bienni economici, calcolata al 30 aprile 2008 (in mesi) (a)

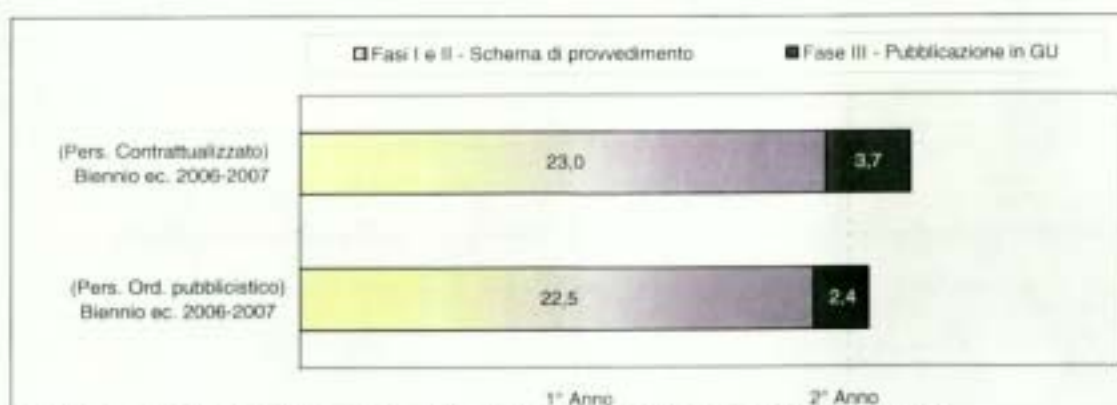


Fonte: Elaborazioni Istat su dati Aran

(a) Per tutti i bienni economici, il calcolo comprende solo i comparti per i quali, al 30 aprile 2008, il CCNL per il biennio economico 2006-2007 risulta sottoscritto: Ministeri, Regioni e Autonomie locali, Servizio sanitario nazionale, Scuola, Enti pubblici non economici e Agenzie fiscali.

[Per il personale dirigente non è possibile raffigurare la durata media delle tre fasi contrattuali per gli ultimi tre bienni economici in quanto, al 30 aprile 2008, per nessuna delle Aree dirigenziali risulta concluso il procedimento di contrattazione per il biennio economico 2006-2007.]

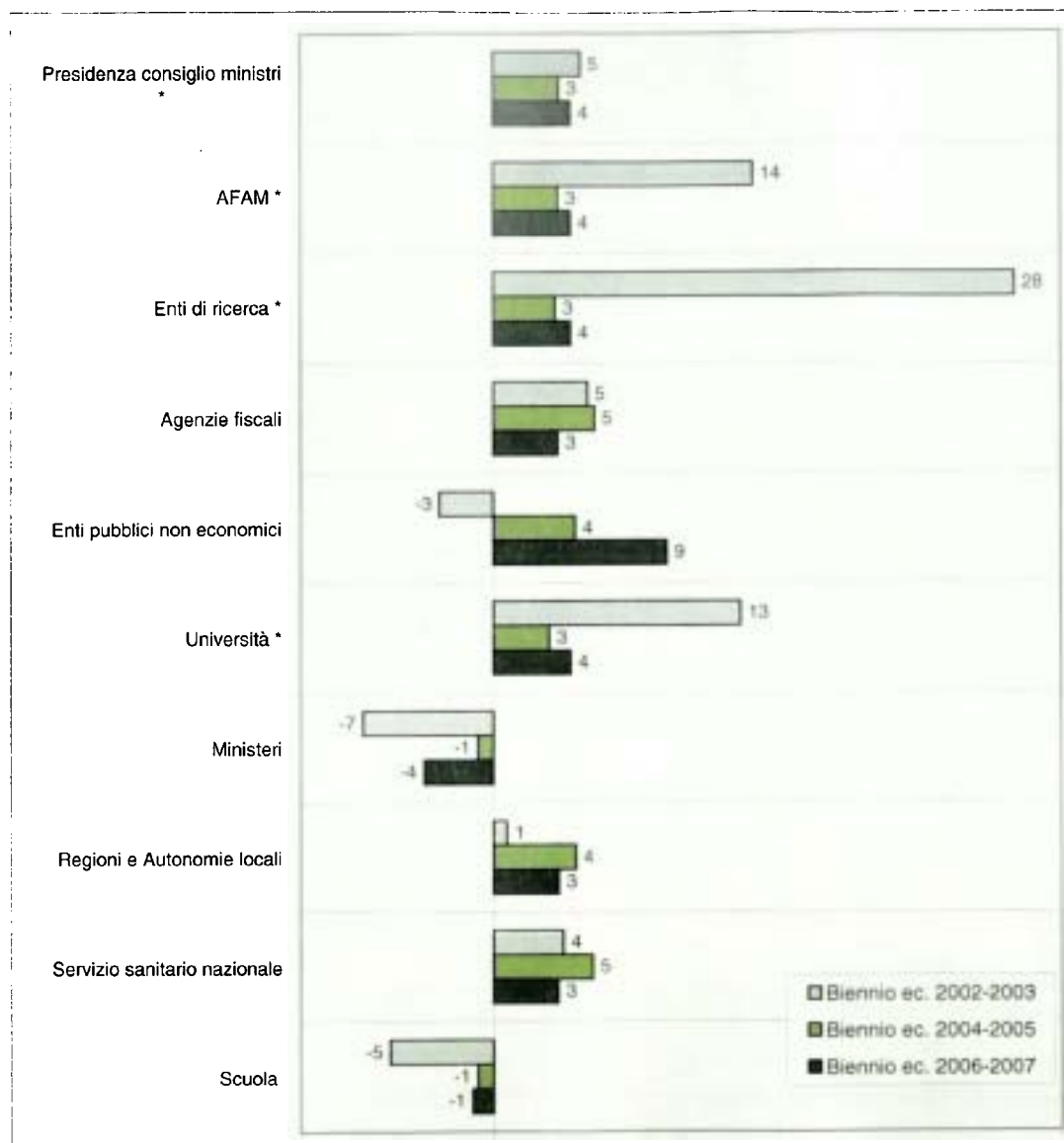
Grafico 37 – Durata media delle fasi del procedimento negoziale per il biennio economico 2006-2007 per il personale ad ordinamento pubblicistico e contrattualizzato con procedimento concluso al 30 aprile 2008 (in mesi) (a)



Fonte: Elaborazioni Istat su DD.P.R. di recepimento degli accordi sindacali / provvedimenti di concertazione.

(a) Il calcolo include tutte le categorie di personale a ordinamento pubblicistico ad eccezione della *Carriera dirigenziale penitenziaria* (procedimento negoziale non ancora avviato) e, per il personale non dirigente contrattualizzato, i comparti: Ministeri, Regioni e Autonomie locali, Servizio sanitario nazionale, Scuola, Enti pubblici non economici e Agenzie fiscali.

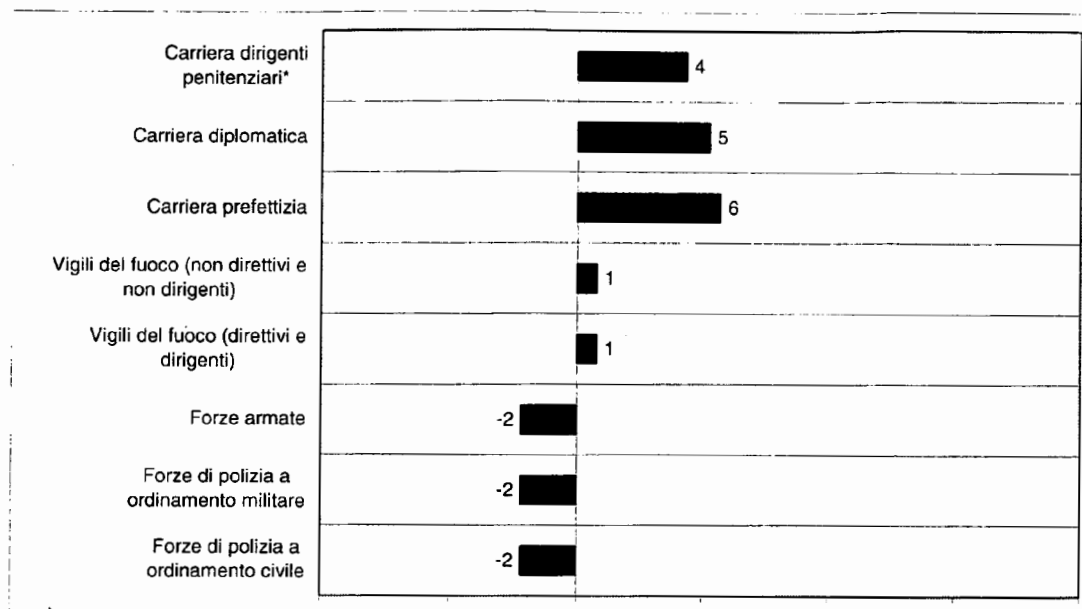
Grafico 38 – Personale contrattualizzato (non dirigente): Mesi di ritardo tra la data effettiva di stipula del contratto per il biennio economico e il 31 dicembre del secondo anno del rispettivo biennio, calcolata al 30 aprile 2008, per comparto di contrattazione



Fonte: Elaborazioni Istat su dati Aran

* Comparti con la contrattazione del biennio economico 2006-2007 ancora in corso. Il ritardo di 4 mesi deve essere pertanto considerato come sottostima del ritardo effettivo (occorre aggiungere i mesi di ritardo accumulati dopo il 30 aprile 2008).

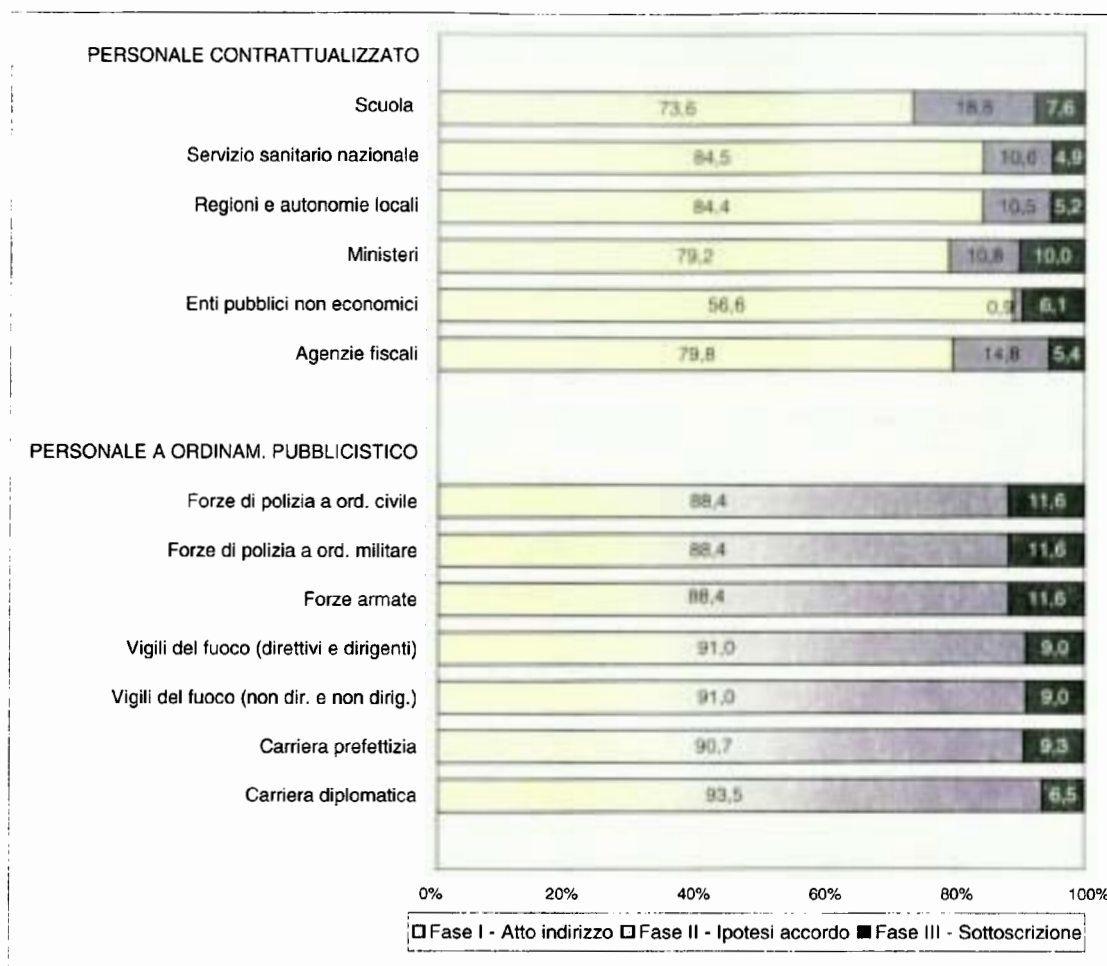
Grafico 39 – Personale a ordinamento pubblicistico: Mesi di ritardo tra la data di pubblicazione in G.U. del D.P.R. per il biennio economico e il 31 dicembre 2007, calcolata al 30 aprile 2008, per categoria di personale



Fonte: Elaborazioni Istat su DD.P.R. di recepimento degli accordi sindacali / provvedimenti di concertazione

* Procedimento negoziale per il biennio economico 2006-2007 ancora in corso. Il ritardo di 4 mesi deve essere pertanto considerato come sottostima del ritardo effettivo (occorre aggiungere i mesi di ritardo accumulati dopo il 30 aprile 2008).

Grafico 40 – Peso di ciascuna fase sulla durata totale del procedimento negoziale per il biennio economico 2006-2007 per il personale non dirigente contrattualizzato e per il personale a ordinamento pubblicistico con procedimento concluso, al 30 aprile 2008 (valori percentuali) (a)



Fonte: Elaborazioni Istat su dati Aran e su DD.P.R. di recepimento degli accordi sindacali / provvedimenti di concertazione

(a) Il calcolo include tutte le categorie di personale ad ordinamento pubblicistico ad eccezione della *Carriera dirigenziale penitenziaria* (procedimento negoziale non ancora avviato) e, per il personale non dirigente contrattualizzato, i comparti: Ministeri, Regioni e Autonomie locali, Servizio sanitario nazionale, Scuola, Enti pubblici non economici e Agenzie fiscali.

La contrattazione integrativa

Il quadro di riferimento normativo

La contrattazione integrativa si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali da questi previsti (articolo 40, comma 3, del d. lgs. 165/2001).

La legge, quindi, costituisce un livello di contrattazione integrativo in rapporto di sudditanza gerarchica con il contratto nazionale, che rimane l'unica fonte di dislocazione verso il basso della potestà negoziale decentrata.

In particolare, la norma che riconosce la contrattazione integrativa nel settore pubblico stabilisce che “le pubbliche amministrazioni *attivano autonomi* livelli di contrattazione integrativa”.

Al riguardo paiono opportune due precisazioni.

In primo luogo va evidenziato che il carattere *autonomo* di tale livello contrattuale non configura un’“indipendenza” in senso proprio (come avviene nel settore privato, in cui la contrattazione di secondo livello appare tendenzialmente “slegata” dal livello nazionale, costituendo quest’ultimo un livello “minimo” di tutela normativa e salariale liberamente integrabile a livello aziendale). La norma di riferimento, invece, stabilisce espressamente che “non possono essere sottoscritti, in sede decentrata, contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione”. Per garantire l’effettività del vincolo gerarchico (interdipendenza fra i due livelli contrattuali) la legge impone, anzi, la necessaria conformità del secondo livello alle regole stabilite dal primo, a pena di nullità delle clausole difformi (cosiddetta “nullità reale”).

In secondo luogo, a differenza del settore privato, il secondo livello di contrattazione collettiva nel settore pubblico è, in un certo senso, necessario e non a caso nella pratica la contrattazione integrativa ha diffusione quasi universale (il 97 per cento contro il 30 per cento circa di copertura nel settore privato).

Nel nuovo modello relazionale, la contrattazione integrativa ha assunto progressivamente un ruolo rilevante nell’ambito della gestione del personale e nell’attuazione dei nuovi istituti contrattuali (come ad esempio quello della progressione economica orizzontale). In particolare i contratti collettivi nazionali stabiliscono i criteri generali attraverso i quali la contrattazione integrativa dovrà gestire l’attribuzione delle quote di salario accessorio (retribuzione di produttività e indennità varie).

Ovviamente ne discende il peculiare e delicatissimo ruolo della contrattazione integrativa ai fini della promozione del rendimento e della responsabilizzazione del personale, dell'attuazione di politiche premiali e meritocratiche, e del conseguimento dell'efficienza dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni.

La contrattazione integrativa nel comparto dei Ministeri e dell'Area I: esame delle fonti contrattuali.

L'analisi dei contratti collettivi nazionali relativi ai quadrienni normativi 1994-1997, 1998-2001, 2002-2005 e 2006-2009, effettuata di seguito con riferimento al comparto Ministeri ed all'Area I, consente di rappresentare i modelli relazionali previsti dal sistema di relazioni sindacali per il personale non dirigente e dirigente.

Si evince quindi che la contrattazione integrativa per il personale non dirigente si realizza a più livelli: quello centrale, quello di sede (centrale, distaccata, periferica) e quello regionale (nelle amministrazioni che prevedono tali articolazioni organizzative). Viceversa, la contrattazione integrativa per il personale dirigente si svolge esclusivamente a livello centrale, di amministrazione (Prospetto 19).

Prospetto 19 – Articolazione dei modelli relazionali previsti dal sistema delle relazioni sindacali per il Comparto Ministeri – Personale non dirigente e personale dirigente

Personale non dirigente	Personale dirigente
1) Contrattazione collettiva a) nazionale b) integrativa <ul style="list-style-type: none"> 1) centrale 2) di sede (centrale, distaccata, periferica) 3) regionale o interregionale (*) 	1) Contrattazione collettiva a) nazionale b) integrativa centrale
2) Partecipazione con funzioni negoziali a) Informazione b) Concertazione c) Consultazione senza funzioni negoziali a) Comitati b) Conferenza dei rappresentanti dell'amministrazione e delle OO.SS c) Commissioni bilaterali ovvero Osservatori	2) Partecipazione con funzioni negoziali a) Informazione b) Concertazione c) Consultazione senza funzioni negoziali a) Comitati b) Commissioni bilaterali ovvero Osservatori
3) Interpretazione autentica	3) Interpretazione autentica

Fonte: CCNL personale dirigente e non dirigente dei Ministeri

(*) livello introdotto dal CCNL 2006-2009 per le amministrazioni il cui modello organizzativo preveda tali articolazioni

A ciascun livello della contrattazione integrativa e quindi ai soggetti che vi partecipano (di parte pubblica e di parte sindacale) è rimessa una competenza specifica (regolamentazione, attuazione, individuazione linee di indirizzo o di criteri generali) su determinati istituti e materie.

Nei prospetti seguenti sono rappresentate le materie rimesse alla contrattazione collettiva articolate secondo il livello di contrattazione (di amministrazione, di sede, regionale/interregionale) e i soggetti sindacali coinvolti. Il Prospetto 20 riporta le informazioni tratte dai testi contrattuali nazionali relativi alle ultime quattro tornate riferite al personale non dirigente. Il Prospetto 21 riporta analoghe informazioni riferite al personale dirigente.

**Prospetto 20 – Materie rimesse alla contrattazione integrativa per livello di contrattazione.
Comparto Ministeri – Personale non dirigente**

MATERIE	Livello di contrattazione e soggetti sindacali coinvolti		
	Di amministrazione	Di sede	Regionale interregionale (c)
	Organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del CCNL	Organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del CCNL e R.S.U.	Organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del CCNL
Sistemi di incentivazione del personale in base a programmi e obiettivi di incremento della produttività e miglioramento della qualità del servizio (a)	<i>Regolamentazione</i>	<i>Recepimento e Attuazione</i>	
Metodologie di valutazione del personale (a)	<i>Definizione criteri generali</i>	<i>Recepimento e Attuazione</i>	
Fondo unico di amministrazione FUA (a)	<i>Definizione criteri generali</i>	<i>Recepimento e Attuazione</i>	<i>Definizione criteri generali</i>
Formazione, riqualificazione, aggiornamento del personale (a)	<i>Definizione linee di indirizzo</i>		<i>Definizione criteri generali</i>
Riflessi delle innovazioni tecnologiche e organizzative dei processi di disattivazione o riqualificazione dei servizi sulla qualità e sulla professionalità del lavoro e dei dipendenti (all'occorrenza) (a)	<i>Regolamentazione</i>		
Accordi di mobilità (all'occorrenza) (a)	<i>Regolamentazione</i>	<i>Recepimento e Attuazione (mobilità esterna)</i>	
Mobilità volontaria dei dipendenti tra sedi centrali e periferiche e tra sedi periferiche di una stessa amministrazione (b)	<i>Definizione criteri generali</i>		<i>Definizione criteri generali</i>
Garanzia e miglioramento dell'ambiente di lavoro (a)	<i>Definizione linee di indirizzo e criteri generali</i>	<i>Recepimento e Attuazione</i>	
Pari opportunità (a)	<i>Regolamentazione</i>		
Procedure per le selezioni di cui all'art. 15, lett. B (passaggi interni, all'interno dell'area) (a)	<i>Definizione criteri generali</i>		
Articolazione delle tipologie dell'orario di lavoro di cui all'art.19 del ccnl 16 maggio 1995 (a)	<i>Regolamentazione</i>	<i>Recepimento e Attuazione</i>	
Implicazioni sul rapporto di lavoro dei piani operativi di esternalizzazione delle attività e dei servizi propri dell'amministrazione, nonché reinternalizzazione di quelle istituzionali affidate all'esterno (c)	<i>Regolamentazione</i>		

Fonte: CCNL personale dirigente e non dirigente dei Ministeri

a) introdotto da CCNL 1998-2001

b) introdotto da CCNL 2002-2005

c) introdotto da CCNL 2006-2009

Dal Prospetto 20 si evince che sulla gestione del Fondo unico di amministrazione, con competenze e ruoli diversi, intervengono tutti i livelli di contrattazione: quello centrale e quello di sede (dove esiste, anche il livello regionale/interregionale). A livello centrale vengono individuati i criteri generali, mentre a livello di sede se ne contrattano le modalità di attuazione.

L'alimentazione e l'utilizzo dei suddetti fondi sono definiti in accordi annuali.

Prospetto 21 – Materie rimesse alla contrattazione integrativa di amministrazione. Comparto Ministeri – Personale dirigente

MATERIE	Livello di contrattazione e soggetti sindacali coinvolti	
	Di amministrazione, nazionale	
	Rappresentanze sindacali aziendali (RSA) o unitarie (RSU) e rappresentanti di ciascuna delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del contratto nazionale ¹³	
A) individuazione delle posizioni dirigenziali i cui titolari devono essere esonerati dallo sciopero, ai sensi della legge n. 146 del 1990 e successive modifiche ed integrazioni, secondo quanto previsto dalle norme di garanzia dei servizi pubblici essenziali dei relativi CCNL		X
B) Definizione dei criteri generali per:		
1) la verifica della sussistenza delle condizioni per l'acquisizione delle risorse finanziarie da destinare all'ulteriore potenziamento dei fondi;		X
2) attuazione della disciplina concernente la retribuzione direttamente collegata ai risultati, al raggiungimento degli obiettivi assegnati nonché alla realizzazione di specifici progetti;		X
3) le modalità di determinazione della retribuzione direttamente collegata ai risultati, al raggiungimento degli obiettivi assegnati nonché alla realizzazione di specifici progetti;		X
C) attuazione delle pari opportunità, con le procedure indicate dall'art. 10 (Comitato delle pari opportunità) anche per le finalità della legge 10 aprile 1991, n. 125		X
D) implicazioni derivanti dagli effetti delle innovazioni organizzative, tecnologiche e dei processi di esternalizzazione, disattivazione o riqualificazione e riconversione dei servizi sulla qualità del lavoro, sulla professionalità e mobilità dei dirigenti		X
E) linee generali per la realizzazione di programmi di formazione e aggiornamento		X

Fonte: CCNL personale dirigente e non dirigente dei Ministeri

¹³ Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dirigente dell'area I per il quadriennio normativo 2002 – 2005 e biennio economico 2002 – 2003

Art. 12 - Soggetti sindacali nelle strutture amministrative di riferimento

1. I soggetti sindacali nelle strutture amministrative di riferimento sono le rappresentanze sindacali aziendali (RSA) costituite espressamente per l'area della dirigenza ai sensi dell'art. 42, comma 2, del d.lgs. 165/2001 dalle organizzazioni sindacali rappresentative in quanto ammesse alle trattative per la sottoscrizione dei CCNL della stessa area dirigenziale, ai sensi dell'art. 43 del d.lgs. 165/2001.

2. La disciplina del comma 1 trova applicazione fino alla costituzione delle specifiche rappresentanze sindacali unitarie dei dirigenti ai sensi dell'art. 42, comma 9, del d.lgs. 165/2001.

Nei prospetti che seguono sono rappresentate le voci che alimentano il Fondo unico di amministrazione e il Fondo per la retribuzione accessoria e di risultato articolate secondo il contratto collettivo nazionale che le ha introdotte. Alle voci previste dal contratto si aggiungono, come voci residuali, le eventuali altre risorse (non esplicitate dai contratti) e le somme del FUA non utilizzate l'anno precedente.

Prospetto 22 – Voci che alimentano il FUA per CCNL che le ha introdotte. Comparto Ministeri – Personale non dirigente

CCNL 1998-2001 I biennio art. 31 c. 1

- fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi *
- fondo per la qualità della prestazione individuale *
- risorse destinate all'istituzione della commissione per la revisione dell'ordinamento *
- quota stanziamento destinato a remunerare il lavoro straordinario
- risparmi di gestione spese per il personale
- risorse provenienti da specifiche disposizioni normative dirette all'incentivazione del personale
- risorse eventuali derivanti da contratti di sponsorizzazione e accordi di collaborazione, convenzioni con soggetti pubblici o privati, contributi dell'utenza per i servizi pubblici non essenziali destinate all'incentivazione della produttività (l.449/97)
- economie da part-time
- risorse destinate all'incremento dei trattamenti economici in base a disposizioni di legge, regolamenti, o atti amministrativi generali
- Indennità di amministrazione personale cessato
- quota pro capite mensile

CCNL 1998-2001 II biennio art. 6 cc.1 e 2

- RIA personale cessato
- risorse del fua destinate alle progressioni economiche e alle posizioni organizzative del personale cessato o che ne ha usufruito
- risparmi da riduzione del personale (l.488/99 art. 20)
- quote pro capite mensili
- quota stanziamento destinato a remunerare il lavoro straordinario

CCNL 2002-2005 I biennio art. 23 c.1

- incremento quota pro capite mensile

CCNL 2002-2005 II biennio art. 4 c.3

- risorse destinate al personale a tempo indeterminato del ministero degli Esteri in servizio presso le sedi estere

Altre risorse

Somme non utilizzate nell'anno precedente

Fonte: CCNL personale dirigente e non dirigente dei Ministeri

* Già esistenti nella tornata contrattuale 1994-1997.

Il Prospetto 22, in particolare, riporta le informazioni relative all'alimentazione del Fondo unico di amministrazione per il personale non dirigente; i Prospetti 23 e 24 riportano le

informazioni relative all'alimentazione del Fondo per la retribuzione accessoria e di risultato per il personale dirigente, rispettivamente di I e di II fascia.

Prospetto 23 – Voci che alimentano il FUA per CCNL che le ha introdotte. Comparto Ministeri – Personale dirigente di I fascia

CCNL 2002-2005 I biennio art. 51 cc. 2, 3, 5 e 7

- risorse destinate alla retribuzione accessoria inclusi gli straordinari
- RIA dirigenti cessati
- risorse previste dalla l.388/00 (40 miliardi di lire)
- risorse eventuali in caso di attivazione nuovi servizi o processi di riorganizzazione
- compensi per incarichi aggiuntivi (provenienti da terzi)
- risorse eventuali derivanti da contratti di sponsorizzazione e accordi di collaborazione, convenzioni con soggetti pubblici o privati, contributi dell'utenza per i servizi pubblici non essenziali destinate all'incentivazione della produttività (l.449/97)
- quota percentuale su monte salari 2001

CCNL 2002-2005 II biennio art. 4 c.1

- quota percentuale su monte salari 2003

Altre risorse

Somme non utilizzate nell'anno precedente

Fonte: CCNL personale dirigente e non dirigente dei Ministeri

Prospetto 24 – Voci che alimentano il FUA per CCNL che le ha introdotte. Comparto Ministeri – Personale dirigente di II fascia

CCNL 2002-2005 I biennio art. 58 cc. 2, 3, 5 e 7

- fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi (art. 36 ccnl 94/97)
- risorse ex art. 3 ccnl Ministeri 1994-1997 II biennio (l.550/95; quota su monte salari 1995; somma pro capite subordinata)
- risorse ex art.3 c.1 ccnl 1998-2001 II biennio - tabella A (l.388/00)
- RIA dirigenti cessati
- economie di gestione
- risorse disponibili da specifiche disposizioni di legge e regolamenti
- compensi per incarichi aggiuntivi
- risorse eventuali derivanti da contratti di sponsorizzazione e accordi di collaborazione, convenzioni con soggetti pubblici o privati, contributi dell'utenza per i servizi pubblici non essenziali destinate all'incentivazione della produttività (l.449/97)
- quota percentuale su monte salari 2001
- risorse eventuali in caso di attivazione nuovi servizi o processi di riorganizzazione

CCNL 2002-2005 II biennio art. 7 c.1

- quota percentuale su monte salari 2003

Altre risorse

Somme non utilizzate nell'anno precedente

Fonte: CCNL personale dirigente e non dirigente dei Ministeri

Nei prospetti successivi sono rappresentate le materie il cui finanziamento grava sul Fondo unico di amministrazione e sul Fondo per la retribuzione accessoria e di risultato articolate secondo il contratto collettivo nazionale che le ha introdotte. Alle voci previste da contratto si

aggiungono altre destinazioni non esplicitate dai testi contrattuali, per prassi, anche se la norma vieta tale possibilità.

Il Prospetto 25 riporta le informazioni relative alla ripartizione del Fondo unico di amministrazione per il personale non dirigente; il Prospetto 26 riporta le informazioni relative al teorico impiego del Fondo per la retribuzione accessoria e di risultato per il personale dirigente, di I e di II fascia.

Prospetto 25 – Ripartizione del FUA per materia. Comparto Ministeri – Personale non dirigente

CCNL 1998-2001 I biennio art. 32 c. 2

- remunerazione turni e lavoro straordinario
- indennità di rischio, disagio, reperibilità
- mobilità del personale
- produttività collettiva
- posizioni organizzative (posizioni super)
- passaggi economici interni all'area
- produttività individuale (in modo selettivo)

Altre destinazioni

Fonte: CCNL personale dirigente e non dirigente dei Ministeri

Prospetto 26 – Ripartizione del Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato. Comparto Ministeri (Area I) – Personale dirigente (I e II fascia)

CCNL 2002-2005 I biennio art. 48 c.1 lett. c, d, e; art. 60 c.2; art. 61 c.3

- retribuzione di posizione parte fissa
- retribuzione di posizione parte variabile
- retribuzione di risultato
- compensi accessori per incarichi aggiuntivi (in ragione dell'impegno richiesto)
- integrazione della retribuzione di risultato per periodi di sostituzione

Altre destinazioni

Fonte: CCNL personale dirigente e non dirigente dei Ministeri

I controlli sulla contrattazione integrativa

Il problema della tenuta della contrattazione collettiva, sotto il versante del controllo della spesa, assume specifica rilevanza proprio per ciò che attiene alla contrattazione integrativa. Questa, in effetti, incide in modo determinante alla determinazione della retribuzione complessiva comunque percepita dai dipendenti pubblici (cosiddetta retribuzione di fatto), oltre quanto attribuito dalla contrattazione nazionale (cosiddetta retribuzione contrattuale).

E' proprio con riferimento alla cosiddetta retribuzione di fatto, su cui incide la contrattazione integrativa, che talune indagini evidenziano una dinamica retributiva più accelerata nel pubblico impiego rispetto all'impiego privato ed alla stessa inflazione reale (che costituisce, secondo l'accordo di politica dei redditi del 23 luglio 1993, il riferimento, da depurare sulla base di alcune variabili, cui parametrare *ex post* il recupero retributivo biennale, che conguaglia quanto già anticipato - attraverso il CCNL del precedente biennio - attraverso l'inflazione programmata).

La produzione legislativa recente si è quindi indirizzata alla creazione di istituti in grado di consentire il controllo della spesa derivante dalla contrattazione integrativa.

A tale riguardo già l'art. 20, comma 1, lettera e), della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (integrativo dell'art.39, della legge 27 dicembre 1997, n.449), aveva affidato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'Economia e delle Finanze il ruolo di controllo di detti contratti per i comparti Ministeri ed Enti pubblici non economici (enti con più di 200 dipendenti).

L'attività di controllo è principalmente finalizzata ad impedire che gli oneri derivanti dall'attuazione dei nuovi sistemi di classificazione e di progressione professionale eccedano le disponibilità finanziarie che confluiscono nei fondi unici di amministrazione. Qualora tale controllo abbia esito negativo il contratto sottoscritto non può essere applicato.

La legge finanziaria 2002 ha, a sua volta, esteso l'accertamento congiunto della compatibilità economico-finanziaria del Dipartimento della funzione pubblica e della Ragioneria Generale dello Stato, previsto dalla legge 488/1999, agli enti pubblici, indicati nominativamente dall'articolo 70, comma 4, del d.lgs. 165/2001 (attualmente costituiti da: CNEL, ENAC, CNIPA, UNIONCAMERE, ASI, ENEA), per i quali ne era controversa l'applicazione. È, inoltre, stato ribadito che gli oneri relativi ai passaggi di personale all'interno delle aree sono a carico dei fondi unici di amministrazione e, in ogni caso, delle risorse per la contrattazione integrativa.

La legge finanziaria 2002 prevede inoltre un sistema aggiuntivo di controlli esterni sulla contrattazione integrativa, in cui, a diverso titolo, intervengono i comitati di settore, la Ragioneria Generale dello Stato, il Dipartimento della funzione pubblica ed il Governo, in particolare, stabilendosi che:

- i comitati di settore e il Governo procedano a verifiche congiunte in merito alle implicazioni finanziarie complessive della contrattazione integrativa di comparto, definendo criteri di riscontro, anche a campione, sui contratti integrativi delle singole amministrazioni;
- gli organi di controllo interno previsti nelle singole amministrazioni inviino annualmente specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa al Ministero dell'Economia e delle Finanze, che predispono, allo scopo, uno specifico modello di rilevazione, d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica;
- nel caso in cui i controlli evidenzino costi non compatibili con i vincoli di bilancio, le relative clausole dell'accordo integrativo sono nulle di diritto.

Inoltre, viene disposto che per la contrattazione integrativa le grandezze finanziarie impegnate e definite percentualmente nella legge finanziaria per le amministrazioni dello Stato, vincolano anche le amministrazioni non statali, tenute al rispetto dei medesimi limiti percentuali. Analogamente su tutte le amministrazioni grava l'obbligo di finanziare con il fondo unico di amministrazione le progressioni professionali (ultimo periodo del comma 1 dell'art. 16, ed ultimo periodo del comma 7 dello stesso art. 16).

Infine, la legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), ha esteso l'accertamento congiunto di cui alla legge n. 488, anche agli enti di ricerca con organico superiore a duecento unità.

Per ultima, la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), ai commi 189 e seguenti, ha imposto un meccanismo di congelamento dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni dello Stato, delle agenzie, incluse le Agenzie fiscali, degli enti pubblici non economici, inclusi gli enti di ricerca e di quelli di cui all'articolo 70, comma 4, e delle università, "cristallizzandolo", a decorrere dell'anno 2006, nell'importo storico determinato al 2004.

L'unica possibilità di incremento dei suddetti fondi è legato all'introito degli importi fissi previsti dai contratti collettivi nazionali (che non risultino già confluiti nei fondi dell'anno 2004), situazione che si è potuta verificare per quei comparti che ancora non avevano stipulato il contratto di rinnovo biennale e che hanno potuto beneficiare della quota

percentuale – nelle misure previste dalle leggi finanziarie – finalizzata alla contrattazione integrativa.

E' inoltre precisato che gli importi relativi alle spese per le progressioni all'interno di ciascuna area professionale o categoria continuano ad essere a carico dei pertinenti fondi e sono portati, in ragione d'anno, in detrazione dai fondi stessi per essere assegnati ai capitoli stipendiali fino alla data del passaggio di area o di categoria dei dipendenti che ne hanno usufruito, o di cessazione dal servizio a qualsiasi titolo avvenuta in modo da essere rassegnati, da tale data, ai fondi medesimi.

Il descritto procedimento è, in qualche modo “sorvegliato” dal collegio dei revisori di ciascuna amministrazione (ovvero dall'organo di controllo interno equivalente), il quale è tenuto a “vigilare” sulla corretta applicazione della normativa.

Con riferimento alle evoluzioni recenti, l'Accordo del 6 aprile 2007, Governo-OO.SS., ha chiarito, per quel che concerne la destinazione dei benefici economici, che una quota delle risorse disponibili, comunque non inferiore allo 0,5 % degli incrementi retributivi, dovrà essere destinata alla contrattazione integrativa per l'incentivazione della produttività, e per il conseguente incremento delle correlate componenti della retribuzione accessoria. Tale prescrizione è stata ripresa nei primi atti di indirizzo emanati, relativi al quadriennio 2006-09 e primo biennio economico 2006-07, dei comparti Ministeri e Scuola.

Il Dipartimento della funzione pubblica ha promosso un'indagine allo scopo di individuare come concretamente siano state acquisite ed utilizzate le risorse finanziarie della contrattazione integrativa, i cui risultati saranno tuttavia disponibili verso la fine dell'anno 2008.

2.3.3 Il sistema della previdenza complementare

Il sistema di previdenza complementare, intesa come forma pensionistica volontaria di integrazione alla prestazione obbligatoria generale pubblica, è stato riformato per effetto della legge di delegazione 23 agosto 2004, n. 243, attuata – per il solo settore privato – dal decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252.

Infatti, l'applicabilità della predetta riforma ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni era subordinata a successive armonizzazioni da definire previo confronto tra i datori di lavoro (Amministrazioni Statali, Regioni, Enti locali, autonomie funzionali) e le organizzazioni comparativamente più rappresentative dei prestatori di lavoro.

La prescrizione del necessario momento pattizio ha creato, in ambito pubblico, una vera e propria riserva di contrattazione negoziale a livello nazionale per l'istituzione delle forme pensionistiche complementari dei dipendenti contrattualizzati: dunque, per dar vita a fondi di previdenza complementare per i lavoratori del pubblico impiego è necessario un atto negoziale collettivo nazionale.

Allo stato attuale sono definite macro-aree di aggregazione tra i vari settori dei dipendenti pubblici ai fini dell'istituzione di corrispondenti fondi di pensione complementare intracompartimentali:

- Scuola;
- Regioni - Autonomie locali - Servizio sanitario nazionale;
- Amministrazioni Statali - Amministrazioni Parastatali - Enti autonomi;
- Università - Ricerca.

L'istituzione di fondi pensione afferenti ad un sostanzioso numero di potenziali aderenti è dovuta infatti alla necessità di ridurre pro-quota l'incidenza dei costi di avviamento e di gestione dei fondi; poiché l'articolo 74 della legge 23 dicembre 2000, n.388 (legge finanziaria per l'anno 2001) aveva stanziato nel bilancio dello Stato un finanziamento per la copertura delle spese di avvio (a carico del datore di lavoro) del solo fondo-pensione delle amministrazioni statali, nel corso dell'anno 2006 il Dipartimento della funzione pubblica ha presentato in Parlamento un emendamento per consentire di ricorrere al medesimo finanziamento ai fini della copertura delle spese di avvio per tutti i fondi pensione: la proposta normativa è stata recepita con l'art. 1, comma 767, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) e confermata con l'articolo 2, comma 501 della legge 28 dicembre 2007, n. 224 (legge finanziaria 2008).

Prospetto 27 - Fondi intercompartimentali - Situazione al 31 dicembre 2007

Aree di riferimento	Destinatari potenziali	Fondo istituito	Anno di istituzione	Stato di attività	Iscritti
Scuola	1.200.000	ESPERO	2003	OPERATIVO	77.756
Regioni, Autonomie locali, S.S.N. ¹⁴	1.200.000	PERSEO	2007	NON OPERATIVO	
P.C.M., Ministeri, Enti Pubblici non Economici, Enac, Cnel	260.000	SIRIO	2007	NON OPERATIVO	
Università e Ricerca	70.000	Non istituito			

Fondo "Espero"

Per quanto concerne il Fondo pensione "ESPERO" per il personale della Scuola (1.200.000 dipendenti), unico fondo pensione attualmente esistente ed istituito nell'anno 2003, dal 1° gennaio 2005 è stato previsto il periodo di inizio di operatività, anche ai fini di determinare una data certa per il riconoscimento in favore degli aderenti del contributo aggiuntivo a carico del datore di lavoro.

Alla data del 31 dicembre 2007 risultano iscritti al Fondo Espero 77.756 unità lavorative ed i contributi versati ammontano a circa 68 milioni di Euro; pertanto, il Fondo è entrato nella fase a regime di piena attività, con la costituzione nel febbraio 2007 degli organi sociali del Fondo e con l'impiego delle risorse contributive.

¹⁴ Nel gennaio 2008 hanno aderito al Fondo Perseo i dirigenti medici e veterinari, i dirigenti sanitari, professionali e tecnici amministrativi del Servizio Sanitario Nazionale.

Sono destinatari del Fondo

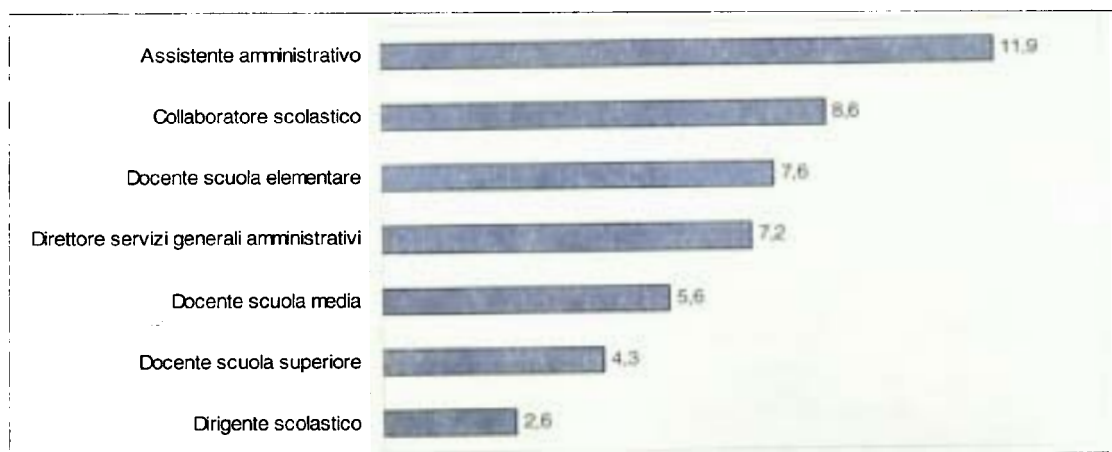
- 1) i lavoratori dipendenti del comparto Scuola (Ccnl 26-5-1999) e AFAM;
 2) i lavoratori dipendenti da:
- Scuole private, parificate e legalmente riconosciute e paritarie (accordo quadro 22 marzo 2007);
 - Enti o Istituti per la formazione professionale (accordo quadro 27 febbraio 2007);
 - Organizzazioni sindacali firmatarie dell'accordo istitutivo del Fondo o del contratto collettivo del comparto Scuola.

Fonte: Statuto del fondo Espero

Iscritti	Anno 2007: 77.756
	Anno 2006: 53.151
Amministrazioni scolastiche associate	Anno 2007: 10.904
	Anno 2006: 8.900

Fonte: Espero - Bilancio 2007

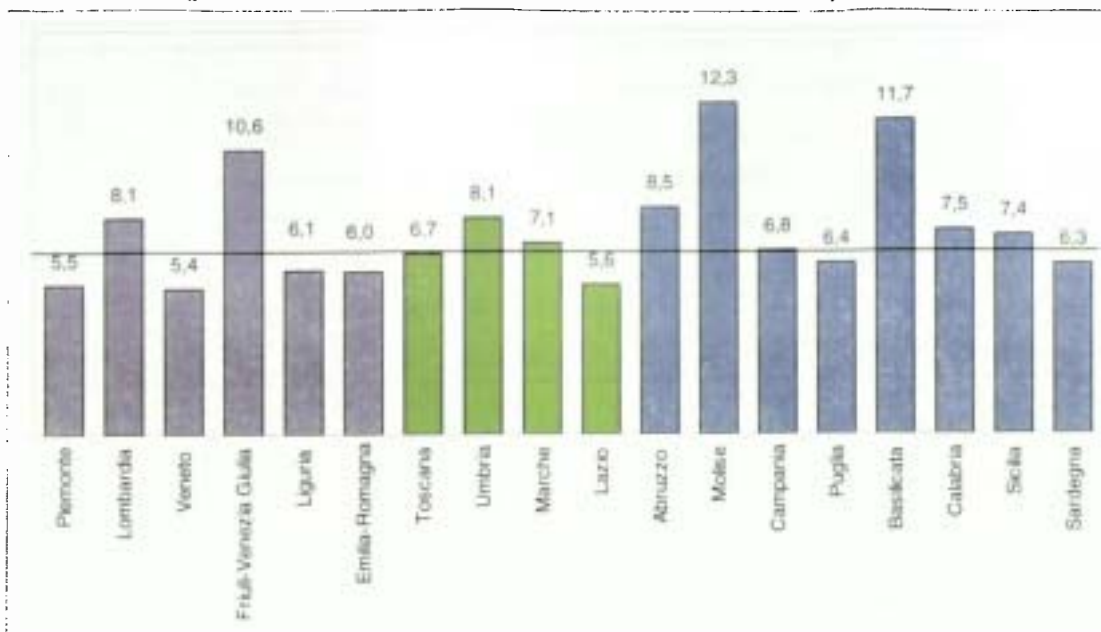
Grafico 41 – Personale della Scuola iscritto al fondo Espero per profilo professionale
 (percentuale di iscritti sul totale dei destinatari del fondo) (a) – Anno 2007



Fonte: Espero - Bilancio 2007

(a) Il personale della Scuola include il personale a tempo indeterminato, a tempo determinato e gli insegnanti di religione.

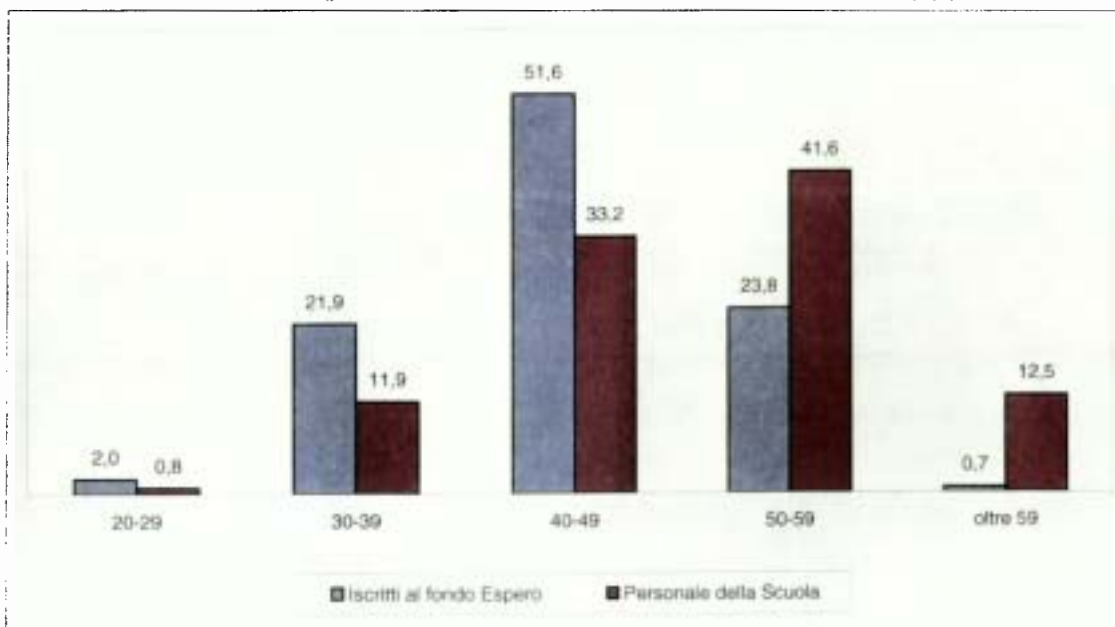
Grafico 42 – Personale della Scuola (a) iscritto al fondo Espero per regione della sede di lavoro (percentuale di iscritti sul totale dei destinatari del fondo) – Anno 2007



Fonte: Espero - Bilancio 2007

(a) Il personale della Scuola include il personale a tempo indeterminato, a tempo determinato e gli insegnanti di religione.

Grafico 43 – Personale della Scuola iscritto al fondo Espero per regione della sede di lavoro – Anno 2007 (percentuale di iscritti sul totale dei destinatari del fondo) (a)



Fonte: Espero - Bilancio 2007

Fondo “Perseo”

Per quanto concerne il comparto delle Regioni, Autonomie locali e Sanità, nel maggio 2007 è stato sottoscritto l’Accordo collettivo per l’istituzione del Fondo pensione pluricomparto “PERSEO” per i lavoratori dei comparti Regioni, Autonomie locali e Servizio Sanitario Nazionale (complessivamente 1.200.000 lavoratori).

Nel gennaio 2008 hanno aderito al Fondo Perseo anche i dirigenti medici e veterinari, nonché i dirigenti sanitari, professionali e tecnici amministrativi del S.S.N. (Accordo del 21 gennaio 2008).

Fondo “Sirio”

Per quanto riguarda il comparto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Ministeri, degli Enti pubblici non economici, dell’ E.N.A.C. e del C.N.E.L., nell’ottobre 2007 è stato sottoscritto l’Accordo per l’istituzione del Fondo pensione complementare denominato “SIRIO” per i 260.000 lavoratori dei relativi comparti.

Aree UNIVERSITA’ - RICERCA

Le aree dell’Università e della Ricerca hanno completato le procedure negoziali per avviare la previdenza complementare, ma non hanno ancora contrattualmente identificato le voci retributive sulle quali applicare le percentuali contributive a carico del datore di lavoro.

2.3.4 La rappresentatività sindacale e gli scioperi

A seguito della individuazione delle confederazioni ed organizzazioni sindacali rappresentative, operata dall’Aran per il biennio 2006-2007, è stato definito l’Accordo quadro sulla ripartizione dei distacchi e dei permessi, anch’esso riguardante il biennio citato, per il personale incluso nei Comparti di contrattazione collettiva.

Con il predetto Accordo, sottoscritto definitivamente in data 31 ottobre 2007, è stato, in particolare, previsto, all’art. 8, che nei casi in cui si realizzi la fuoriuscita di amministrazioni dai Comparti di contrattazione collettiva, conseguente a riorganizzazioni strutturali, il numero dei distacchi complessivamente utilizzati dalle confederazioni e dalle organizzazioni sindacali rappresentative non può superare il limite massimo, fissato con lo stesso Accordo, per garantire, così, al relativo personale collocato in distacco l’esercizio delle libertà sindacali,

fino al momento dell'entrata in vigore della omologa disciplina prevista dal nuovo ordinamento.

Con altro Accordo quadro, sottoscritto il 24 settembre 2007, è stato rivisitato, tra l'altro, l'art. 19 del CCNQ 7 agosto 1998, concernente anche disposizioni in materia di rappresentatività sindacale, con particolare riferimento alle vicende associative delle Organizzazioni Sindacali del settore.

La riformulazione dell'articolo in questione è stata determinata dall'esigenza, ormai improcrastinabile, di completare la disciplina pattizia riguardante, appunto, la misurazione del grado di rappresentatività delle associazioni sindacali, in armonia con quanto richiesto dall'Atto di indirizzo del maggio 1998, formulato dal competente Organismo di coordinamento, dopo l'entrata in vigore dei decreti legislativi 4 novembre 1997, n.396 e 31 marzo 1998, n.80 che, per la prima volta, hanno dettato l'organica e compiuta disciplina sulla rappresentatività sindacale.

Le nuove regole procedurali, recate dal predetto art. 19, attuative dei principi dettati dai richiamati decreti legislativi, i quali conferiscono "oggettiva rilevanza alla effettività delle deleghe", perseguono il precipuo obiettivo di consentire, agevolmente, la piena attuazione della basilare "regola della titolarità diretta delle deleghe", in modo da far sì che con la selezione voluta dal legislatore, sulla base dei criteri dallo stesso codificati, si pervenga alla individuazione di "interlocutori sindacali più affidabili, idonei a consentire un corretto ed efficace andamento delle relazioni sindacali nel pubblico impiego".

L'iniziativa in parola è stata determinata dal fatto che, nel corso dei vari anni dall'entrata in vigore della suddetta disciplina, le associazioni sindacali hanno sempre proceduto alla costituzione di nuove federazioni senza provvedere alla conseguente attribuzione, a favore delle stesse federazioni, delle deleghe delle quali erano titolari al momento della costituzione delle federazioni in parola. Ciò ha comportato che alle federazioni citate è stato riconosciuto il requisito della maggiore rappresentatività per effetto della sommatoria delle deleghe delle associazioni costituenti le quali, subito dopo tale riconoscimento, nella maggior parte dei casi, hanno operato il recesso dalla federazione costituita, instaurando così contenziosi in ordine alla titolarità delle prerogative sindacali, con le ovvie gravi ripercussioni sull'affidabilità dell'interlocutore sindacale.

Lo stesso Accordo consente, *una tantum*, per i casi di superamento dei contingenti dei permessi per la partecipazione dei dirigenti sindacali alle riunioni degli organi statutari delle relative associazioni, una "sanatoria", attraverso l'istituto della compensazione tra i permessi

indicati e quelli previsti per gli stessi dirigenti ai fini dello svolgimento del mandato sindacale.

Con altro Accordo quadro, sottoscritto definitivamente nella stessa data del 24 settembre 2007, il cui contenuto ha riflessi nella materia della rappresentatività sindacale, è stato esteso l'elettorato attivo e passivo, ai fini dell'elezione degli organismi di rappresentanza unitaria dei lavoratori (RSU), a tutti i dipendenti, con esclusione di quelli ricompresi nel comparto Scuola, *"... in servizio con contratto di lavoro a tempo determinato, il cui rapporto di lavoro è, anche a seguito di atto formale dell'amministrazione, prorogato ai sensi di legge e/o inserito nelle procedure di stabilizzazione alla data di inizio delle procedure elettorali(annuncio)"*.

Con riguardo ai conflitti sindacali nell'ambito dei servizi pubblici essenziali, nel corso dell'anno 2007, in virtù del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di delega del 15 giugno 2006, le incombenze relative all'attuazione della legge 12 giugno 1990, n. 146, così come integrata e modificata dalla legge 11 aprile 2000, n. 83, sono state assolve dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, limitatamente agli scioperi interessanti il personale delle amministrazioni pubbliche ricompreso nei Comparti e nelle autonome Aree di contrattazione della dirigenza, delle magistrature amministrativa e contabile, dell'Avvocatura dello Stato, della carriera prefettizia e diplomatica, dei professori e ricercatori universitari, della Banca d'Italia, dell'Ufficio Italiano Cambi, della Consob, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nonché il personale dell'Agenzia Spaziale Italiana (ASI), del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) e dell'Unioncamere.

Il Dipartimento della funzione pubblica è, consequenzialmente, intervenuto presso le amministrazioni interessate per i casi di proclamazione di scioperi ai livelli nazionale ed interregionale, al fine di:

- comunicare le predette indizioni e le modalità di effettuazione degli scioperi, nonché le relative sospensioni, revoche e differimenti, per l'approntamento delle procedure atte a garantire, nel periodo fissato per l'astensione dal servizio, l'erogazione delle prestazioni indispensabili, assicurando, così, il godimento dei diritti costituzionalmente tutelati;
- acquisire i dati relativi alle adesioni ed all'ammontare delle somme trattenute sulle retribuzioni dei dipendenti.

Prospetto 28 – Numero degli scioperi - Anno 2007

PROCLAMAZIONI SCIOPERI	NUMERO
Generali (tutto il personale del settore pubblico e del settore privato)	3
Pubblico Impiego Personale dirigente e non	4
Comparto Servizio Sanitario Nazionale Tutto o parte del personale dirigente	3
Comparto Servizio Sanitario Nazionale Personale infermieristico	2
Comparto Scuola Personale dirigente e non, personale docente	3
Comparto Scuola Personale non dirigente, personale docente	1
Comparto Scuola Assistenti Amministrativi	2
Comparto Scuola Personale docente	1
Comparto Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco Personale dirigente e non	4
Comparto Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale Personale dirigente e non	1
Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione Personale dirigente e non	1
Comparto Università Personale dirigente e non	1
Singole Amministrazioni del Comparto Ministeri Ministero per i beni e le attività culturali Personale dirigente e non	1
Singole Amministrazioni del Comparto Ministeri Ministero della Salute Personale dirigente medico e veterinario	1
Singole Amministrazioni del Comparto Enti pubblici non economici ACI Tutto il personale	3
Comparto Regioni - Autonomie Locali Lavoratori socialmente utili	1
Segretari Comunali e Provinciali	2
Banca d'Italia e Ufficio Italiano dei Cambi Tutto il personale	1
Totale delle proclamazioni degli scioperi nazionali	35

Fonte: Dipartimento della funzione pubblica

Così come negli ultimi anni, nel 2007 le principali motivazioni poste a base delle indizioni attengono alle richieste di riforma della Scuola, dei Vigili del fuoco, del Servizio Sanitario Nazionale, dei trattamenti pensionistici e di fine rapporto, nonché ai solleciti dei rinnovi contrattuali e alla stabilizzazione del personale precario.

Le azioni di sciopero, a livello nazionale, comunicate al Dipartimento della funzione pubblica, sono riassunte nel prospetto che segue, significando che, in molti casi, con particolare riferimento agli scioperi generali riguardanti anche il pubblico impiego, nonché a quelli riguardanti il personale del Comparto Scuola, le organizzazioni e le confederazioni proclamanti hanno fissato lo stesso giorno per l'astensione dal lavoro.

2.3.5 L'andamento delle retribuzioni: il confronto retributivo pubblico-privato

Dinamiche di lungo periodo

Attraverso la lettura integrata dei dati dei conti nazionali Istat per settore di attività economica e per settore istituzionale, è possibile confrontare la dinamica delle retribuzioni di fatto nel settore pubblico con quelle nel settore privato. Possiamo così mettere a confronto la crescita delle retribuzioni pro capite¹⁵ nell'insieme delle imprese operanti nell'agricoltura, nell'industria e nei servizi privati e delle amministrazioni pubbliche (in qualunque settore di attività operino)¹⁶, nel periodo compreso tra il 1992 (anno base) e il 2007, in modo da valutare gli effetti retributivi del modello contrattuale varato con il Protocollo di luglio 1993¹⁷.

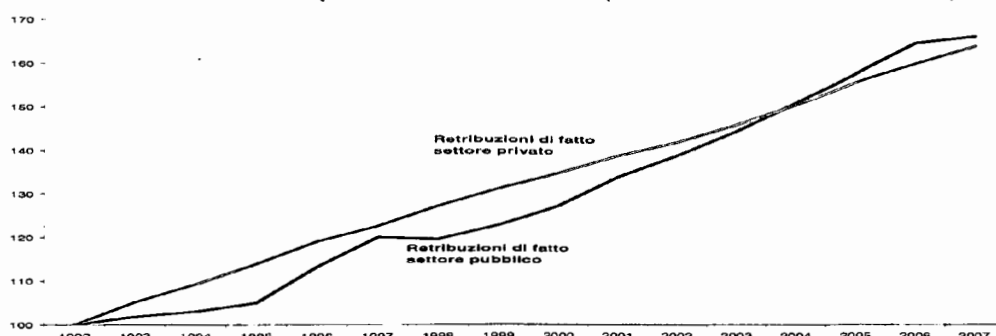
A titolo di premessa, occorre specificare che nel periodo precedente, tra il 1980 (primo anno per il quale si dispone di dati omogenei) e il 1992, le retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici avevano già conseguito un significativo vantaggio nei confronti di quelle dei dipendenti privati, poiché erano cresciute, in termini nominali, del 265 per cento, mentre quelle dei privati soltanto del 234 per cento. Alla base della riforma del pubblico impiego mirata a una progressiva convergenza delle regole con quelle del settore privato sta, dunque, anche la necessità di contenere i fenomeni alla base della più accentuata dinamica retributiva, che già si erano manifestati nel periodo precedente.

¹⁵ Retribuzioni lorde per unità di lavoro equivalenti a tempo pieno.

¹⁶ Stimata nell'ambito dei conti del settore istituzionale pubbliche amministrazioni.

¹⁷ Agli effetti del nuovo modello contrattuale, si aggiungono in realtà quelli del decreto legislativo 29, sempre del 1993, che rinnovò in misura sostanziale la cornice istituzionale della contrattazione nel pubblico impiego, introducendo tra l'altro l'Aran, l'Agenzia per la rappresentanza Negoziata delle Pubbliche Amministrazioni.

Grafico 44 - Retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nelle pubbliche amministrazioni e nel settore privato - Anni 1992-2007 (numeri indice in base 1992=100)

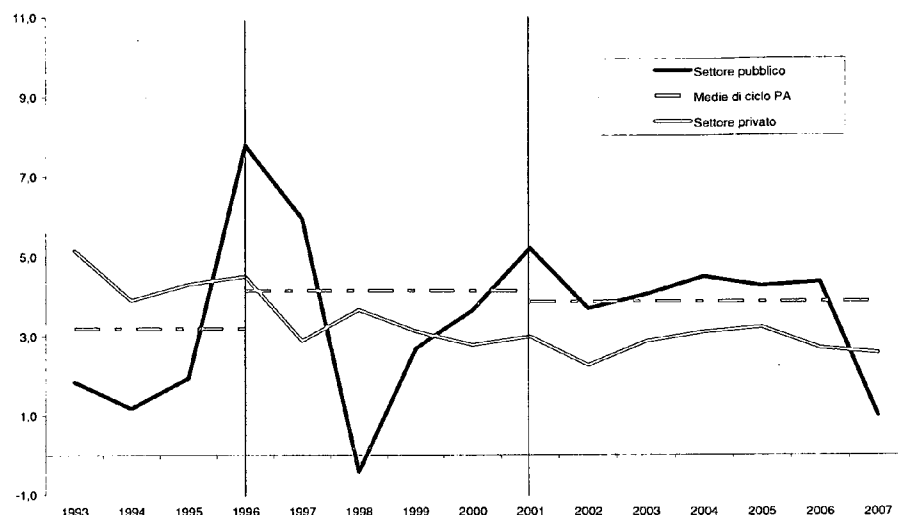


Fonte: Istat, Conti nazionali per settore di attività economica e conti istituzionali.

Nell'arco temporale dell'applicazione delle regole del Protocollo del 1993, della durata di 15 anni, dinamiche simili caratterizzano il settore privato, con un incremento nominale complessivo pari al 64 per cento rispetto al valore dell'anno base (Grafico 44), e il settore pubblico, con un incremento del 66 per cento. Va però notato che, nel settore pubblico, mentre fino al 2000 la crescita si mantiene sensibilmente inferiore a quella del privato, dal 2000 in poi risulta costantemente e significativamente superiore e, dal 2004, l'incremento nominale rispetto al 1990 diventa superiore a quello del settore privato.

Il profilo evolutivo descritto può essere analizzato in dettaglio esaminando l'evoluzione dei tassi annui di variazione. Questa scelta ci consente di identificare nettamente tre cicli di crescita (da picco a picco) delle retribuzioni pubbliche (Grafico 45).

Grafico 45 – Variazioni delle retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nelle pubbliche amministrazioni e nel settore privato - Anni 1993-2007 (tassi annui di variazione % e, per le pubbliche amministrazioni, tassi medi annui di periodo)



Fonte: Istat, Conti nazionali per settore di attività economica e conti istituzionali

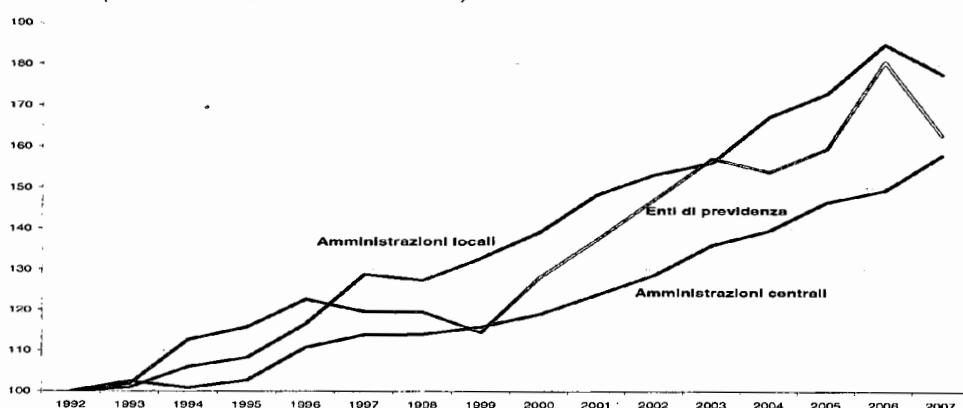
Il primo, corrispondente al quinquennio 1993-1996 (varo del nuovo sistema e blocco temporaneo della contrattazione pubblica), è caratterizzato da una crescita annua per i dipendenti pubblici (3,2 per cento) sensibilmente inferiore a quella dei privati (4,5 per cento); nel secondo (1996-2001), mentre il settore privato rallenta (il tasso di crescita medio annuo scende al 3,3%), nel settore pubblico – pur con le discontinuità legate ai ritardi nei rinnovi – la crescita salariale accelera e si porta in media al 4,1 per cento annuo; nel terzo ciclo (2001-2006) prosegue il rallentamento nel privato (2,8 per cento), ma nel pubblico impiego le retribuzioni continuano a presentare una dinamica relativamente sostenuta (3,9 per cento l'anno), frenata solo dal dato del 2007 (1 per cento).

Queste evidenze segnalano che, alla fase di caduta della retribuzione relativa dei dipendenti pubblici (1993-1995), ha fatto seguito una fase di parziale recupero (1996-1997), seguita da un'ulteriore fase di ridimensionamento (1998-1999) e quindi da un lungo periodo di crescita intensa (2000-2006).

Disaggregando i dati a livello settoriale si evidenzia che la crescita retributiva del settore pubblico è stata trainata dalle amministrazioni locali, che dal biennio 1994-95 a quello 2000-01 hanno mantenuto profili di aumento sopra la media (Grafico 46). Del resto, la crescita è stata molto differenziata, tanto tra i comparti delle pubbliche amministrazioni, quanto tra i diversi periodi. In sintesi, nell'intero periodo 1992-2007, le retribuzioni di fatto di un dipendente a tempo pieno sono cresciute nelle amministrazioni locali del 78 per cento, mentre

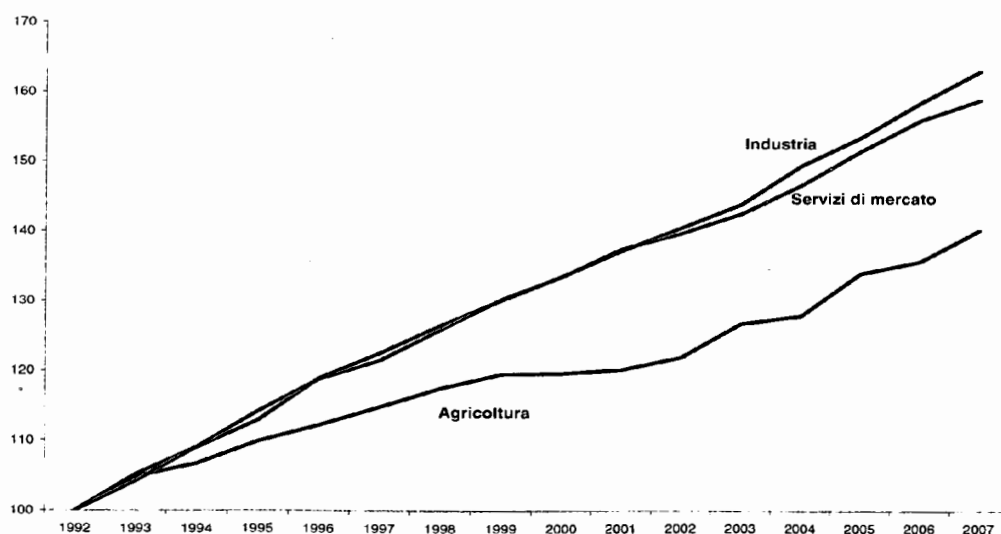
negli enti di previdenza l'incremento è stato del 63 per cento e nelle amministrazioni centrali soltanto del 58 per cento.

Grafico 46 - Retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nelle amministrazioni centrali, nelle amministrazioni locali e negli enti di previdenza - Anni 1992-2007 (numeri indice in base 1992=100)



Fonte: Istat, Conti nazionali per settore istituzionale

Grafico 47 - Retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nell'agricoltura, nell'industria e nei servizi di mercato - Anni 1992-2007 (numeri indice in base 1992=100; servizi privati ad esclusione dei servizi sociali e personali)



Fonte: Istat, Conti nazionali per settore di attività economica

Nel settore privato invece, mentre la crescita retributiva dell'industria e dei servizi al mercato è stata molto simile (rispettivamente del 63 e del 59 per cento), ma comunque inferiore a quella media del settore pubblico (66 per cento), le retribuzioni agricole hanno registrato aumenti quasi sempre assai inferiori e pari, nell'intero periodo, al 40 per cento (Grafico 47).

Differenziali salariali e wage contour dei dipendenti pubblici

Gli andamenti delle retribuzioni medie nel corso del tempo, tuttavia, non assicurano un esame comparativo sufficientemente attendibile: come è ovvio, è necessario considerare anche i differenziali di livello delle retribuzioni e gli effetti che le dinamiche hanno su di essi. Secondo i conti nazionali, la retribuzione media dei dipendenti pubblici, che nel 1992 era pari in valore assoluto al 132 per cento e nel 1995 si era ridimensionata al 122 per cento di quella del settore privato, nel 2007 risulta di nuovo pari al 134 per cento, con un aumento di 12 punti rispetto al minimo del 1995.

Questa sintetica evidenza aggregata indica, però, solo in prima approssimazione che tra i dipendenti del settore pubblico e quelli del settore privato si sono ristabilite le relatività precedenti all'applicazione del Protocollo del 1993. Infatti, anche volendo limitare l'analisi all'esame dei differenziali puntuali, per condurre una corretta comparazione è necessario individuare il cosiddetto "intorno salariale" (*wage contour*) dei dipendenti pubblici, ovvero i gruppi di lavoratori del settore privato che meglio possono paragonarsi ai dipendenti pubblici per caratteristiche sia personali (sesso, età, titolo di studio, qualifica, professionalità ecc.), sia del datore di lavoro o della posizione occupata (attività economica, complessità organizzativa, livello di responsabilità ecc.). In questo modo è possibile ridurre l'eterogeneità tra i lavoratori posti a confronto e condurre comparazioni significative del livello della retribuzione.

Un primo esercizio è possibile abbandonando, per il settore privato, i conti nazionali e utilizzando un'altra fonte statistica ufficiale, l'indagine mensile su Lavoro e retribuzioni nelle grandi imprese, che ci consente di eliminare o limitare gli effetti di tre motivi di eterogeneità. Questa seconda fonte ci consente, anzitutto, di depurare il confronto dal fatto che i dati sul settore privato dei conti nazionali includono un numero consistente di dipendenti con qualifica operaia, assenti dal settore pubblico in ragione della natura dei processi produttivi che vi si svolgono. La presenza di operai e assimilati soltanto nel settore privato comporta un valore della retribuzione media notevolmente più basso e quindi una rilevante distorsione del confronto di livello retributivo con il settore pubblico.

In secondo luogo, le stime di contabilità nazionale (che hanno a obiettivo la misura esaustiva delle risorse impiegate nella produzione del prodotto lordo) includono non solo l'occupazione regolare, ma anche quella non regolare¹⁸. Questa si riscontra per definizione soltanto nel

¹⁸ Si definiscono non regolari le posizioni lavorative svolte senza il rispetto della normativa vigente in materia fiscale-contributiva, quindi non osservabili direttamente presso le imprese, le istituzioni e le fonti amministrative. Rientrano in tale categoria posizioni lavorative: 1) continuative; 2) occasionali svolte da studenti, casalinghe o pensionati; 3) svolte da stranieri non residenti e non regolari; 4) plurime, cioè ulteriori rispetto alla principale e non dichiarate alle istituzioni fiscali.

settore privato e ad essa, per convenzione statistica, vengono attribuite le retribuzioni lorde della classe dimensionale più bassa (cfr. nota 2). Poiché la retribuzione nella classe dimensionale più piccola è significativamente inferiore a quella media, l'inclusione del lavoro non regolare nei conti nazionali esercita un sensibile effetto addizionale di contenimento del valore delle retribuzioni lorde medie del settore privato, che distorce ulteriormente il confronto con il livello delle retribuzioni nel pubblico impiego.

Infine, data la tendenza delle retribuzioni a crescere con la dimensione dell'impresa, la preponderanza nella pubblica amministrazione di strutture organizzative di dimensioni elevate¹⁹ suggerisce, ai fini di una più omogenea valutazione comparativa, un confronto con le sole imprese di grandi dimensioni.

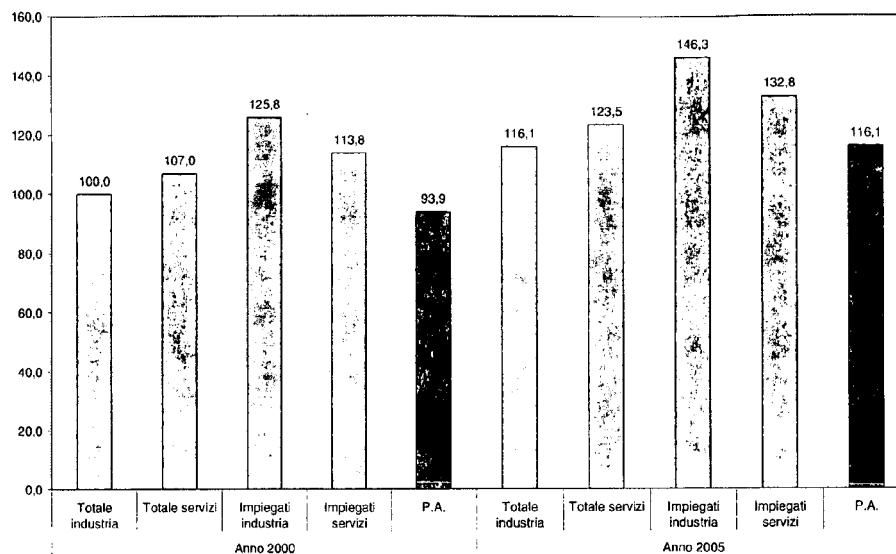
Per minimizzare l'eterogeneità dei lavoratori posti a confronto è quindi possibile utilizzare, almeno come prima approssimazione, i dati della rilevazione mensile su *Lavoro e retribuzioni nelle grandi imprese*²⁰, che si riferiscono alle sole posizioni lavorative regolari e consentono di escludere dal confronto gli operai e apprendisti. Il Grafico 48 propone, con riferimento agli anni 2000 e 2005, un confronto tra le retribuzioni lorde per unità di lavoro dei dipendenti pubblici e quelle del totale dei dipendenti (regolari) o dei soli impiegati e quadri delle grandi imprese²¹.

¹⁹ Secondo i dati del censimento dell'industria e dei servizi 2001, il numero medio di dipendenti nelle istituzioni pubbliche è pari a circa 200 unità. Tale indicatore sintetico rappresenta in modo approssimativo una popolazione che è però molto eterogenea sotto i più svariati profili, ed è caratterizzata da una vasta dispersione della dimensione occupazionale.

²⁰ L'Indagine sulle grandi imprese (con 500 o più addetti), rileva mensilmente la retribuzione lorda totale (comprensiva cioè di compensi per lavoro straordinario, premi, mensilità aggiuntive, ecc.) dei dipendenti regolari delle grandi imprese del settore privato non agricolo.

²¹ In realtà anche questo confronto risente di alcuni limiti metodologici, legati alla non piena coincidenza del campo di osservazione. Infatti, se le retribuzioni lorde stimate dai conti nazionali includono la totalità dei dipendenti (inclusi i dirigenti), quelle rilevate dall'indagine sulle grandi imprese li escludono. Va poi sottolineato che si tratta di un confronto tra equivalenti a tempo pieno, che quindi non tiene conto delle differenze negli orari di lavoro contrattualmente vigenti nei diversi settori. Questo elemento di eterogeneità è particolarmente rilevante nel caso degli insegnanti.

Grafico 48- Retribuzioni di fatto per unità di lavoro nella pubblica amministrazione e nelle grandi imprese dell'industria e dei servizi privati – Anni 2000 e 2005 (numeri indice in base totale industria 2000=100)



Fonti: Istat, Rilevazione mensile su lavoro e retribuzioni nelle grandi imprese; Conti istituzionali; elaborazioni degli autori.

Nel 2000, la retribuzione lorda annua dei dipendenti pubblici risulta inferiore di circa 6 punti percentuali rispetto a quella dei dipendenti delle grandi imprese industriali (dove si riscontra, peraltro, un'elevata incidenza di qualifiche operaie), e di 13 punti rispetto a quella dei dipendenti delle grandi imprese dei servizi privati. Limitando il confronto agli impiegati, lo svantaggio del pubblico impiego cresce fino a 32 punti nei confronti dell'industria e a 20 punti nei confronti dei servizi privati.

Nel 2005, grazie all'accelerazione delle retribuzioni pubbliche che abbiamo visto nel paragrafo precedente, i differenziali si riducono sostanzialmente. Quello con il totale industria si annulla e quello con il totale servizi si dimezza, riducendosi a sette punti. Tuttavia, al netto dell'occupazione operaia, lo svantaggio dei dipendenti pubblici rimane ancora rilevante: 30 punti in meno rispetto agli impiegati delle grandi imprese industriali, 17 punti in meno rispetto a quelli delle grandi imprese dei servizi privati.

Prospetto 29 - Differenziali retributivi impiegati-operai nelle grandi imprese dell'industria e dei servizi privati - Anni 2000 e 2005 (retribuzioni lorde per unità di lavoro; scarti in punti percentuali rispetto agli operai e differenze in p.p.)

	2000	2005	Differenze
Industria	53,0	58,5	5,5
Servizi	36,5	50,7	14,2
Totale	42,0	50,5	8,5

Fonti: Istat, Rilevazione mensile su lavoro e retribuzioni nelle grandi imprese; Conti istituzionali; elaborazioni degli autori.

Questo risultato è dovuto al contemporaneo, consistente ampliamento del vantaggio retributivo degli impiegati rispetto agli operai nelle grandi imprese (Prospetto 29), passato da 53 a 59 punti nell'industria e, addirittura, da 37 a 51 punti nei servizi privati.

Se guardiamo ai tassi di crescita, i dipendenti pubblici hanno conseguito un aumento del 23,6 per cento contro il 16,3 per cento degli impiegati delle grandi imprese industriali e il 16,8 per cento di quelli delle grandi imprese dei servizi, mentre le retribuzioni operaie crescevano del 12,3 per cento nelle grandi imprese industriali e del 5,7 per cento in quelle dei servizi (Prospetto 30). In valore assoluto, invece, fatto 100 il valore delle retribuzioni degli operai delle grandi imprese industriali nel 2000, tra il 2000 e il 2005 le retribuzioni dei dipendenti pubblici sono cresciute di 27 punti, quelle degli impiegati dell'industria sono cresciute di 25 punti e quelle degli impiegati dei servizi di 23.

Prospetto 30 - Retribuzioni lorde per qualifica nelle grandi imprese dell'industria e dei servizi privati e nelle pubbliche amministrazioni - Anni 2000 e 2005 (retribuzioni lorde per unità di lavoro; numeri indice in base operai industria 2000=100; differenze in p.p.)

	2000	2005	Variazioni %	Differenze ass.
Industria	121,7	141,2	16,0	19,5
- Operai	100,0	112,3	12,3	12,3
- Impiegati	153,0	178,0	16,3	25,0
Servizi	130,2	150,2	15,4	20,0
- Operai	101,4	107,2	5,7	5,8
- Impiegati	138,4	161,6	16,8	23,2
Pubbliche ammin.	114,2	141,2	23,6	27,0

Fonti: Istat, Rilevazione mensile su lavoro e retribuzioni nelle grandi imprese; Conti istituzionali; elaborazioni degli autori.

I dati confermano quindi che, anche utilizzando un intorno salariale più appropriato, l'accelerazione retributiva dei dipendenti pubblici risulta evidente, anche se i differenziali negativi di partenza dei dipendenti pubblici si sono ridotti soltanto in misura limitata.

2.4 La formazione e il rafforzamento della capacità amministrativa

Anche per l'anno 2007 l'attività formativa ha continuato ad accompagnare i processi di cambiamento della pubblica amministrazione, in un quadro caratterizzato dal consolidamento della formazione in tutte le Amministrazioni ed in tutte le aree del Paese.

L'investimento in formazione è rimasto sostanzialmente stabile rispetto al precedente anno, confermando la contrazione già verificatasi nel 2006. Il rapporto dell'1% sulla massa salariale della spesa in formazione (individuato dal Dipartimento della funzione pubblica con la Direttiva ministeriale n. 14 del 24 aprile 1995 e fatto proprio dai CCNL di tutti i comparti), è stato raggiunto solo in alcuni comparti: Camere di commercio, Enti pubblici ed Autorità.

Dal punto di vista della partecipazione ai corsi, si è registrato un complessivo aumento di interventi che hanno riguardato le figure più operative e le tematiche relative all'ICT e alle competenze tecnico-specialistiche, ed una diminuzione di interventi diretti alla dirigenza, anche a causa della variazione della composizione delle qualifiche all'interno dell'Amministrazione.

Continua ad essere predominante, pur con percentuali in calo, la modalità della formazione in aula, cui si affiancano metodologie che utilizzano supporti tecnologici (*e-Learning*, laboratorio informatico, videoconferenza), cui, però, accedono meno province e comuni.

I dati ricavati dall'11° Rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione (Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione – Dipartimento della funzione pubblica), consentono una rappresentazione completa ed articolata delle risorse e degli strumenti messi a disposizione dei dipendenti pubblici con i finanziamenti dello Stato.

L'indagine alla base del Rapporto censisce amministrazioni di tutti i comparti della P.A. per un totale di circa 880.000 dipendenti nel 2007.

Il tasso di partecipazione, sul totale dei dipendenti, è di circa il 60% di media generale, in lievissimo calo rispetto all'anno precedente, con significative differenze tra i vari comparti: nettamente al di sotto della media si collocano il comparto Ministeri (con l'eccezione del Ministero delle politiche agricole e del Ministero dell'Economia e delle finanze) e il comparto Sicurezza; di contro, nei comparti Camere di Commercio, Enti pubblici e Autorità molti dipendenti hanno partecipato a più di una iniziativa formativa.

Nel 2007 sono state erogate complessivamente oltre 1.100.000 ore di formazione in circa 48.000 interventi formativi: si registra, al riguardo, una significativa contrazione delle ore di formazione erogate (erano complessivamente 1.200.000 lo scorso anno), che tocca punte di

oltre il 25% nel comparto Ministeri. Nello specifico, le partecipazioni ad attività formative censite, nel corso del 2007, sono state circa 530.000, articolate nei diversi comparti secondo quanto riportato dal Prospetto 31

Prospetto 31 – L'attività di formazione nel 2007 - Corsi e ore di formazione erogate e fruite

Comparto	Totale corsi	Totale edizioni	Totale ore erogate	Totale partecipazioni	Totale ore fruite
PCM e Ministeri	2132	6996	216668	143533	4594677
Sicurezza	186	1112	81258	22808	2689105
Organi dello Stato	97	170	4390	2740	57242
Autorità	260	476	11304	4246	87748
Enti pubblici	3446	8020	152182	80642	1262735
Università	3607	4676	117682	49518	1180081
Camere di commercio	2288	2288	26753	11418	152013
Regioni	1714	5017	120701	77248	1778809
Province	non disponibile	4679	99744	37228	793603
Comuni	non disponibile	14847	301116	101752	2063659
Totali	13.730	48281	1.131.798	531.133	14.659.672

Fonte: Dipartimento della funzione pubblica

Il tasso di partecipazione alle attività formative è differenziato per le diverse categorie di dipendenti pubblici: nel corso del 2007 è diminuita la partecipazione di dirigenti e funzionari (pur rimanendo, in assoluto, le categorie più coinvolte nelle iniziative formative), segnalando un *trend* in controtendenza rispetto allo scorso anno, mentre è in crescita in tutti i comparti (con l'unica eccezione della Sicurezza) la partecipazione dei dipendenti aventi qualifiche maggiormente operative.

La partecipazione delle donne alle attività formative è stata superiore a quella degli uomini nei comparti Enti locali, Università e Sicurezza; negli altri comparti la partecipazione maschile è proporzionalmente più elevata di quella femminile, che risulta diminuita rispetto al 2006, in particolare nei comparti Ministeri, Enti pubblici e Camere di commercio.

I tagli che hanno colpito i bilanci delle amministrazioni pubbliche hanno costretto a ridurre le risorse destinate alla formazione e questo può far temere che a tale contrazione si accompagni una diminuzione del valore strategico attribuito alla formazione.

Come già rilevato, l'investimento in formazione nel sistema della pubblica amministrazione italiana è generalmente diminuito, ponendosi al di sotto della soglia dell'1% sul totale della

spesa per il personale (calcolata facendo riferimento alla massa salariale) posto dalla Direttiva n.14 del 24 aprile 1995 del Ministro per la funzione pubblica alle amministrazioni pubbliche in materia di formazione del personale.

Risultati migliori della media sono stati raggiunti dai comparti delle Camere di commercio, che rimane il comparto con il dato più elevato, come avviene dal 2003 (1,76% per il 2007, praticamente invariato rispetto al 2006), delle Autorità (1,60%, a fronte dell'1,03% del 2006), degli Enti pubblici (1,17%; nel 2006 era all'1,22%). Al di sotto di tale soglia tutti gli altri comparti, con punte negative, come già negli anni precedenti, per i comparti dei Comuni, delle Università e della Sicurezza, che raggiungono o superano appena il limite dello 0,50%.

In una situazione di risorse scarse e di inflazione dovrebbe esserci maggiore attenzione nell'efficiente utilizzo della spesa.

Prospetto 32 – La spesa per la formazione nel 2007 - Investimento in formazione (valori in euro)

Comparto	Totale dipendenti	Massa salariale	Investimento in formazione	%Investimento su massa salariale	Investimento pro capite
PCM e Ministeri	272675	10692487466	91714349	0,86	336,35
Sicurezza	164237	7291078641	41235928	0,57	251,08
Organi dello Stato	4461	194054237	1630960	0,84	365,60
Autorità	2072	180598862	2882984	1,60	1391,40
Enti pubblici	65815	3710937383	43304981	1,17	657,98
Università	59496	1962769565	12943970	0,66	217,56
Camere di commercio	7716	290220681	5097572	1,76	660,62
Regioni	85987	4094194000	37706000	0,92	438,51
Province	46719	1136080000	8933000	0,79	191,21
Comuni	140284	3715835000	18428000	0,50	131,36

Fonte: Dipartimento della funzione pubblica

In una situazione di risorse scarse e di inflazione dovrebbe esserci maggiore attenzione nell'efficiente utilizzo della spesa. Dai dati riportati nell'11° Rapporto sulla formazione si rileva, invece, che nel 2007, in particolare nelle amministrazioni centrali, la spesa per ora di formazione erogata e fruita è aumentata in modo sensibile rispetto all'anno precedente, in cui vi era stato un miglioramento nell'utilizzazione delle leve dell'efficienza che aveva favorito il mantenimento dei livelli delle annualità pregresse, pur a fronte della contrazione delle risorse finanziarie disponibili.

Con riferimento alle tematiche oggetto di formazione, nel 2007 si è confermato l'andamento crescente, verificatosi negli ultimi anni, delle aree tecnico-specialistica che, unitamente all'area informatica e telematica, ha registrato il maggior numero di partecipazioni, e giuridico-normativa che, pur registrando, in generale, una lieve flessione rispetto agli anni precedenti, ha evidenziato valori superiori al 10% in quasi tutti i comparti, con punte del 48,9% nel comparto delle Autorità, del 45,7% in quello degli Organi dello Stato, e del 25,2 nelle Camere di commercio.

Se si confronta, inoltre, il dato relativo alle ore fruita per aree tematiche, che evidenzia non solo l'ampiezza della diffusione dei temi tra i dipendenti, ma anche l'impegno, in termini quantitativi, dedicato a ciascun tema, emerge che i settori prevalenti sono rappresentati dalle aree tecnico-specialistica, informatica e telematica e giuridico-normativa. Un dato a parte è

rilevato per il settore Sicurezza, dove c'è una netta prevalenza dell'area multidisciplinare, rilevante, tuttavia, anche nel comparto Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri, ed invece poco rilevante negli altri comparti. Da registrare la conferma della tendenza negativa, evidenziata già nel 2006, che riguarda le ore fruite per le tematiche manageriali complessivamente intese.

L'offerta formativa si presenta, pertanto, molto differenziata e privilegia, comunque, i settori che sviluppano le competenze tecniche, specialistiche ed informatiche che accompagnano i processi di innovazione. In termini tendenziali per la futura programmazione degli interventi e quali strumenti di accompagnamento al cambiamento, le amministrazioni assegnano maggiore rilevanza ad alcuni temi formativi specifici, quali la reingegnerizzazione dei processi, la comunicazione e il controllo di gestione. Da rilevare che, in particolare per questi ultimi due temi, l'importanza attribuita a livello strategico non ha trovato, in realtà, conferma, almeno per il 2007, nel volume della formazione effettivamente erogata.

Prospetto 33 – Ore fruite per aree tematiche nel 2007 (%)

Aree tematiche	Giuridico normativa	Organizzazione e personale	Manageriale	Comunicazione	Economico finanziaria	Controllo di gestione	Informatica e telematica	Linguistica	Multidisciplinare	Internazionale	Tecnico specialistica
PCM e Ministeri	8,9	2,5	1,9	1,7	11,1	0,1	23,1	4,9	29,8	0,4	15,8
Sicurezza	8,6	4,9	0,1	0,1	0,1	0	2,0	0,3	76,0	0	7,8
Organi dello Stato	45,7	3,2	0	5,0	12,4	2,4	29,7	0,5	0,0	0,5	0,7
Autorità	48,9	1,1	1,7	0,7	7,4	0	6,4	13,1	3,7	0,2	16,9
Enti pubblici	10,8	5,8	3,7	4,6	4,3	1,3	9,7	4,5	4,3	0,8	50,5
Università	16,6	5,0	14,0	4,2	6,8	1,6	18,1	13,2	7,6	0,6	12,3
Camere di Commercio	25,2	9,5	8,3	6,3	12,1	1,5	12,5	1,6	2,0	1,1	19,9
Regioni	18,7	16,5	3,3	5,8	7,6	1,6	22,0	5,9	3,5	2,9	12,3
Province	14,6	12,4	1,7	4,4	12,2	0,8	14,9	2,8	0,5	2,2	33,4
Comuni	15,4	7,9	2,1	3,9	11,9	1,0	14,9	1,5	2,1	0,9	38,3

Fonte: Dipartimento della funzione pubblica

2.4.1 Le attività ed i progetti maggiormente rilevanti per il supporto allo sviluppo delle capacità amministrative.

Il processo di programmazione 2007-2013

Il processo di programmazione dei fondi strutturali per il settennio 2007-2013, che in Italia ha avuto inizio con l'intesa sulle "Linee Guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013", sancita in sede di Conferenza Unificata del 3 febbraio 2005, ha portato, nel corso del 2007, alla definitiva stesura del QSN, approvato dalla Commissione europea con la Decisione del 13 luglio 2007, n. 3329.

Il QSN, che stabilisce obiettivi, priorità e regole della politica regionale di sviluppo e orienta la programmazione operativa e l'attuazione delle diverse fonti di finanziamento della politica regionale per il periodo 2007-2013, è il frutto di un processo di approfondimento e condivisione che ha visto coinvolte tutte le istituzioni regionali, molteplici amministrazioni

centrali, i rappresentanti del partenariato economico e sociale e la stessa Commissione europea.

La strategia del QSN è articolata in 10 priorità:

- Priorità 1. Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane
- Priorità 2. Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività
- Priorità 3. Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo
- Priorità 4. Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale
- Priorità 5. Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo
- Priorità 6. Reti e collegamenti per la mobilità
- Priorità 7. Competitività dei sistemi produttivi e occupazione
- Priorità 8. Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani
- Priorità 9. Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse
- Priorità 10. *Governance*, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci.

Gli obiettivi e le priorità delineate nel QSN saranno perseguiti attraverso l'attuazione di Programmi Operativi (PO), Regionali, Nazionali ed Interregionali, che declinano le priorità strategiche per settori, tenendo conto delle specificità dei singoli territori.

Con l'attuazione del QSN 2007-2013, attraverso strumenti di politica regionale, si vuole contribuire in maniera significativa alla ripresa della competitività e della produttività dell'intero Paese e, in particolare, alla riduzione della persistente sottoutilizzazione di risorse del Mezzogiorno, attraverso il miglioramento dei servizi collettivi e delle competenze, una maggiore concorrenza dei mercati dei servizi di pubblica utilità e dei capitali, incentivi appropriati per favorire l'innovazione pubblica e privata.

Caratteri distintivi della politica regionale (che la differenziano dalla politica ordinaria) e precondizioni per la sua efficacia sono l'intenzionalità dell'obiettivo territoriale e l'aggiuntività. Anche la politica ordinaria è attenta all'articolazione territoriale, nell'ambito di un respiro strategico nazionale, ed entrambe le politiche sono programmate e gestite dal

Centro o dalle Regioni, ma diverse sono le finalità perseguite ed i canali di finanziamento. A differenza della politica ordinaria, che persegue i propri obiettivi senza considerare le differenze nei livelli di sviluppo, come se tutti i territori interessati fossero caratterizzati da condizioni ordinarie, la politica regionale di sviluppo, nascendo dalla piena considerazione di tali differenze, è specificatamente diretta a garantire che gli obiettivi di competitività siano raggiunti da tutti i territori regionali, anche e soprattutto da quelli che presentano maggiori squilibri economico-sociali.

Questi caratteri di intenzionalità e aggiuntività rispondono alle disposizioni del Trattato dell'Unione Europea e, per l'Italia, della Costituzione (art. 119, comma 5), le cui norme impegnano lo Stato ad attuare strategie ed interventi esplicitamente volti alla rimozione degli squilibri economici e sociali, da realizzare in specifiche aree territoriali, e da finalizzare con risorse espressamente dedicate che si "aggiungono" agli strumenti ordinari di bilancio.

Un ulteriore elemento che è stato considerato nell'elaborazione del QSN consiste nel legame esistente tra politica ordinaria e regionale. L'esperienza di questi ultimi anni ha, infatti, chiaramente dimostrato come l'efficacia della politica regionale dipenda dal mantenimento di una piena distinzione, sul piano finanziario e programmatico, dalla politica ordinaria, ma richieda, al contempo, una forte integrazione reciproca attorno a comuni obiettivi di competitività.

Il ruolo del Dipartimento della funzione pubblica

Nell'ambito del processo di programmazione 2007-2013, il Dipartimento della funzione pubblica ha partecipato ai lavori preparatori che hanno portato alla elaborazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, attraverso la predisposizione di un proprio documento strategico e di contributi per la redazione del Documento strategico preliminare nazionale (DSPN), la partecipazione attiva e costante al confronto partenariale fra amministrazioni centrali e regionali²², esponenti del partenariato istituzionale e di quello economico e sociale per la definizione dello stesso QSN, sottolineando in ogni circostanza l'importanza dell'azione di rafforzamento delle capacità istituzionali per favorire il raggiungimento degli obiettivi individuati. Sin dalla fase preparatoria, il Dipartimento della funzione pubblica è

²² Nel corso del 2006-2007 il Dipartimento della funzione pubblica ha partecipato a sei Tavoli tematici (Ricerca e Istruzione, Formazione, Territorio; Ambiente, Risorse naturali e culturali, Mercato dei servizi, Territorio; Servizi sociali, Inclusione Sicurezza e legalità; Mercato del Lavoro, Sistemi produttivi, Sviluppo locale; Città, Sistemi produttivi; Internazionalizzazione e attrazione investimenti) ed a due gruppi tecnici di partenariato istituzionale (Obiettivi di servizio: l'ipotesi di fissarli per alcuni servizi essenziali; *Capacity building* e premialità, assistenza tecnica e azioni di sistema;)

stato portatore della necessità di enfatizzare l'importanza del rafforzamento della capacità amministrativa inteso come obiettivo trasversale prioritario che, investendo qualsiasi settore di attività, costituisce una vera e propria policy da perseguire per assicurare la competitività dei singoli territori e del sistema paese nel suo complesso.

Una delle priorità indicate dal QSN è quella della *Governance* e capacità istituzionali. Ciò significa che avverrà una forte concentrazione di investimenti sulla capacità di crescita delle amministrazioni. In tale ambito, gli interventi previsti nel QSN costituiscono il risultato di un intenso raccordo avvenuto in fase di programmazione tra le amministrazioni competenti per la Programmazione 2007-2013 (Ministero per lo Sviluppo Economico e Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale) ed il Dipartimento della funzione pubblica.

In virtù del ruolo istituzionale e dell'impegno posto in essere, il Dipartimento della funzione pubblica è stato individuato, nell'ambito del QSN, tra i referenti istituzionali per il rafforzamento dell'efficienza e della capacità amministrativa necessario a conseguire gli obiettivi della strategia delineata dal QSN e, in particolare, della Priorità 10 "*Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci*".

Tale riconoscimento si è concretizzato nell'individuazione del Dipartimento della funzione pubblica quale Organismo Intermedio (e beneficiario) per il PON "*Governance e assistenza tecnica*" (FESR) e per il PON "*Governance e azioni di sistema*" (FSE) nell'ambito dell'Obiettivo "Convergenza", e beneficiario per il PON "Azioni di sistema" (FSE) nell'ambito dell'Obiettivo "Competitività regionale e occupazione".

Relativamente al PON "*Governance e assistenza tecnica*" (FESR) a titolarità del Ministero dello Sviluppo economico, il Dipartimento della funzione pubblica, con convenzione dell'11 ottobre 2007, è stato delegato dall'Autorità di Gestione per l'attuazione di due linee di attività dell'Asse II "Azioni per il rafforzamento delle pubbliche amministrazioni". In tale ambito, l'Ufficio realizzerà interventi finalizzati a rafforzare le strutture operative e le competenze nella pubblica amministrazione (Obiettivo operativo II.4) e ad accrescere l'Efficacia, la Trasparenza, l'Innovazione e la *Capability* dell'Amministrazione pubblica (Obiettivo operativo II.5 - *E.T.I.C.A. nel Sud*).

L'Obiettivo operativo II.4 (*Rafforzamento delle strutture operative e delle competenze nella Pubblica Amministrazione*) tende a potenziare gli sforzi per rendere funzionale la riorganizzazione della pubblica amministrazione - a livello centrale e locale - all'obiettivo di accrescere la produttività del sistema Paese, prefigurando un processo - normativo ed operativo - essenzialmente proteso all'innalzamento della qualità dei servizi.

L'Obiettivo operativo II.5 (*E.T.I.C.A. nel Sud*) è volto a migliorare l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni operanti nell'Obiettivo Convergenza 2007-2013, anche al fine di rafforzare, nel tessuto socio economico, la percezione di legalità, favorendo processi virtuosi per lo sviluppo e l'attrattività dei territori.

Relativamente al PON "*Governance e assistenza tecnica*" (FSE), a titolarità del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, il Dipartimento della funzione pubblica è Organismo Intermedio per l'attuazione dell'Asse E "*Capacità istituzionale*", attraverso cui perseguirà l'obiettivo di accrescere l'innovazione, l'efficacia e la trasparenza dell'azione pubblica, di migliorare la cooperazione interistituzionale e le capacità negoziali, con specifico riferimento al settore del partenariato pubblico-privato (PPP), di elevare gli standard dei servizi pubblici e di rafforzare ed integrare il sistema di *Governance* ambientale. È stato avviato il processo di programmazione operativa di dettaglio delle attività che l'Organismo intermedio intende perseguire nel periodo 2007-2013, confluito, nel corso del 2008, in un apposito atto di delega per le funzioni di gestione e controllo per gli obiettivi specifici individuati.

PAGINA BIANCA

Capitolo 3

Le attività e i processi

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 3

LE ATTIVITA' E I PROCESSI

3.1 Semplificazione amministrativa e riduzione degli oneri burocratici: i primi risultati della misurazione degli oneri amministrativi

3.1.1 Le attività e la metodologia di misurazione

Con il “Programma d’azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell’Unione Europea”¹ del gennaio 2007, la Commissione Europea ha proposto l’obiettivo della riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro il 2012. Nel marzo dello stesso anno, il Consiglio Europeo ha recepito questo obiettivo invitando gli Stati membri a porre in essere piani d’azione nazionali coerenti con gli standard europei².

In linea con gli indirizzi europei, l’Italia con il Piano d’azione per la semplificazione e il miglioramento della qualità della regolazione³ per il 2007, predisposto il 31 marzo 2007 dal Comitato interministeriale per l’indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione, ha fatto proprio l’obiettivo di ridurre del 25% entro il 2012 gli oneri burocratici che gravano su cittadini e imprese.

Il Piano d’azione per il 2007 ha previsto l’adozione di un programma di misurazione pluriennale degli oneri amministrativi che gravano sulle imprese, finalizzato alla loro riduzione, individuando sulla base delle consultazioni con gli *stakeholders*, oltre che delle indicazioni del programma d’azione comunitario, le aree prioritarie di intervento. Nel 2007 la misurazione degli oneri amministrativi è stata realizzata nelle seguenti aree:

- *Privacy* – progetto pilota;
- *Ambiente*;

¹ Cfr. COM(2007)23 del 24 gennaio 2007.

² Cfr. Conclusioni del Consiglio Europeo dell’8 e 9 marzo 2007 in materia di *better regulation*.

³ L’articolo 1 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 9 marzo 2006, n. 80 attribuisce l’attività di indirizzo e guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione ad un Comitato interministeriale e prevede che venga predisposto, entro il 31 marzo di ogni anno, un piano di azione per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione per l’anno successivo. Il Piano d’azione per il 2007 è stato predisposto il 31 marzo 2007 e, a seguito del parere favorevole del Consiglio di Stato del 21 maggio 2007, è stato definitivamente approvato dal Consiglio dei Ministri il 15 giugno 2007.

- Sicurezza civile (prevenzione incendi);
- Paesaggio e beni culturali;
- Previdenza e lavoro.

Per lo svolgimento delle attività di misurazione degli oneri amministrativi (M.O.A), il Dipartimento della funzione pubblica⁴ ha costituito una *task-force*, coordinata dall'Ufficio per l'attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure (U.A.N.A.S.) e composta da esperti in parte provenienti dall'Unità per la Semplificazione, e si è avvalso dell'assistenza tecnica dell'Istat per le attività di rilevazione necessarie alla stima dei costi sostenuti dalle imprese.

La misurazione è stata realizzata utilizzando la metodologia adottata dalla Commissione europea, lo *Standard Cost Model* (EU-SCM), che consente di identificare e stimare gli oneri amministrativi sostenuti dalle imprese per produrre, elaborare e trasmettere informazioni sulla propria azione o produzione ad autorità pubbliche o a privati⁵, in base a obblighi derivanti dalla regolazione vigente.

I costi oggetto della misurazione sono, quindi, gli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi, mentre sono esclusi gli oneri c.d. di “conformità sostanziale”, sostenuti dalle imprese per adeguare il proprio processo produttivo, i propri prodotti o attività a quanto previsto dalla legislazione, nonché i costi finanziari, derivanti dall'obbligo di versare importi di denaro (diritti, bolli, imposte, ecc.).

Nelle sue applicazioni concrete, lo EU-SCM risulta uno strumento fortemente pragmatico, che mira a produrre stime di carattere indicativo piuttosto che valori puntuali con un elevato grado di precisione. Esso tuttavia consente di ottenere, a costi relativamente contenuti, informazioni molto dettagliate sui singoli adempimenti amministrativi. Aumentando la consapevolezza del decisore pubblico circa i costi (specie quelli “occulti”) che la regolazione può generare, fornisce la base informativa per orientare interventi di riduzione che rispondano alle effettive esigenze dei destinatari.

La misurazione consente di individuare in modo sistematico e, quindi, ridurre o eliminare gli oneri informativi obsoleti, ridondanti o eccessivi in relazione agli obiettivi di tutela degli interessi pubblici della legislazione di settore.

In Italia, il metodo è stato applicato tenendo conto delle specificità che caratterizzano il

⁴ Già nel 2005, il Dipartimento della funzione pubblica aveva avviato, con il supporto della Scuola Superiore della pubblica amministrazione, una prima misurazione degli oneri su 22 casi (principalmente licenze ed autorizzazioni), al fine di testare la metodologia dello EU-SCM e verificarne le potenzialità.

⁵ Ad esempio moduli da compilare, documentazione da presentare, comunicazioni da effettuare, inclusi i costi per etichettature, relazioni, controlli, valutazioni e quelli relativi all'archiviazione delle informazioni e al supporto alle amministrazioni in sede di verifiche e controlli.

contesto nazionale: 1) delle peculiarità dell'ambiente regolatorio italiano, che vede la compresenza di più livelli di governo con poteri di regolazione; 2) della struttura del tessuto produttivo, caratterizzato da una forte presenza di piccole e medie imprese (oltre 4,4 milioni di unità, di cui l'87% con meno di 5 addetti); 3) dell'elevato ricorso da parte delle imprese ad intermediari esterni e del ruolo delle associazioni di categoria. In considerazione di tali peculiarità la rilevazione diretta presso le imprese è stata realizzata su un campione più ampio rispetto a quelli comunemente utilizzati nelle esperienze di misurazione di altri Stati europei.

Il percorso seguito durante la misurazione condotta nel 2007 è stato in sintesi il seguente:

- ricognizione della normativa vigente in ciascuna area di regolazione, al fine di identificare e analizzare tutti gli obblighi informativi rilevanti. Validità e completezza della mappatura sono state verificate con le amministrazioni di settore e con le associazioni imprenditoriali⁶, anche per selezionare gli obblighi informativi considerati maggiormente onerosi dalle imprese sui quali è stata concentrata la misurazione;
- rilevazione delle informazioni effettuata ricorrendo a due tecniche distinte:
 - 1) *expert assessment*: per le imprese con meno di 5 addetti sono stati realizzati *focus group* con associazioni imprenditoriali, professionisti e imprese ai quali è stata chiesta una valutazione del costo di ogni obbligo informativo nonché, per quanto possibile, di ogni singola attività amministrativa;
 - 2) indagine diretta: per le imprese da 5 a 249 addetti è stata realizzata, tramite gli uffici regionali dell'Istat, una rilevazione a campione in due fasi: a) telefonica, volta a identificare le imprese cui somministrare il questionario e a stimare le frequenze degli adempimenti; b) diretta, rivolta a un numero più contenuto di imprese e mirata a rilevare i costi sostenuti nell'area di regolazione oggetto di indagine.
- produzione delle stime per ciascuna attività amministrativa. Per le stime dei costi sono state considerate sia le risorse interne⁷, sotto forma di tempo impiegato per l'adempimento, che quelle esterne (ricorso ai consulenti) utilizzate dai soggetti regolati. Una volta raccolte le informazioni necessarie, come prevede lo EU-SCM, esse sono state elaborate in modo da giungere alla stima degli oneri amministrativi per

⁶ Le associazioni imprenditoriali consultate nelle varie fasi della misurazione 2007 sono state: Confindustria, Confartigianato e Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa (C.N.A.). Per l'area lavoro e previdenza, è stato consultato anche l'Ordine dei Consulenti del Lavoro.

⁷ Coerentemente con quanto previsto dal modello, alla stima dei costi interni sono stati aggiunti i c.d. "*overhead costs*", ovvero una quota di costi generali attribuibili alle attività aziendali oggetto di indagine. La percentuale di *overheads* utilizzata è pari al 25%, in linea con quella applicata dalla maggior parte dei Paesi coinvolti nell'utilizzo dello SCM.

un'impresa “*normalmente efficiente*”, ossia un'impresa “*media*” rispetto al *target* di riferimento⁸. Il modello stima gli oneri amministrativi sulla base del costo che le imprese sostengono per svolgere ogni attività amministrativa (prezzo). Esso, inoltre, considera che ciascuna informazione deve essere trasmessa da un certo numero di imprese un dato numero di volte ogni anno (quantità)⁹.

Un fattore essenziale del metodo utilizzato è rappresentato dal coinvolgimento degli *stakeholders* in tutte le fasi del processo di misurazione (verifica dell'esaustività della mappatura degli obblighi informativi, selezione di quelli considerati più onerosi dalle imprese, validazione dei questionari per la rilevazione, partecipazione alla rilevazione tramite *expert assessment* e valutazione dei risultati ottenuti ai fini della formulazione di concrete proposte di semplificazione).

Le attività relative al Piano di misurazione 2007 sono state concluse il 31 marzo 2008 e i risultati sono stati sintetizzati nelle “Schede M.O.A” che sono state predisposte per ciascuna area di regolazione e pubblicate sul sito del Dipartimento della funzione pubblica¹⁰. Le schede contengono le stime, la descrizione delle metodologie utilizzate e dell'intero processo di misurazione (normativa oggetto di misurazione, mappatura degli obblighi informativi e modalità di coinvolgimento degli *stakeholders*).

3.1.2 I risultati delle attività di misurazione: una stima degli oneri gravanti sulle imprese

Nel presentare i principali risultati della misurazione degli oneri amministrativi effettuata nel 2007, è opportuno evidenziare alcuni elementi della metodologia utilizzata, utili a una corretta interpretazione delle stime effettuate.

In primo luogo, oggetto della misurazione sono stati esclusivamente gli oneri amministrativi associati agli obblighi informativi imposti dalla regolazione di settore. Le stime non vanno, dunque, intese come rappresentative della totalità dei costi derivanti dalla normativa vigente, i quali come già accennato comprendono, oltre agli oneri amministrativi, i costi fiscali, di conformità “sostanziale” e quelli legati a obblighi informativi che le imprese sosterebbero anche in assenza di una previsione normativa.

⁸ Nel caso delle imprese da 5 a 249 addetti, la stima dei costi unitari è stata ricavata, in analogia a quanto realizzato nelle principali esperienze degli altri paesi europei, sulla base del costo mediano rilevato, secondo il principio di proporzionalità.

⁹ Stimati i costi unitari, questi sono stati quindi generalizzati all'universo utilizzando le informazioni, prodotte nelle fasi precedenti, relative alla consistenza della popolazione di riferimento e alla frequenza degli adempimenti, ottenendo una stima complessiva dei costi connessi a ciascun obbligo informativo.

¹⁰ http://www.innovazionepa.gov.it/dipartimento/attivita/politiche_semplificazione/attivita_5010.htm.

In secondo luogo, per ciascuna area oggetto di misurazione sono stati rilevati i soli oneri considerati “ad alto impatto” sulla base della consultazione delle associazioni di categoria delle imprese.

In terzo luogo, la misurazione non ha riguardato gli obblighi informativi di derivazione comunitaria, che non necessitano di recepimento, né quelli di fonte regionale, che in alcuni casi (in particolare in materia ambientale) assumono un peso rilevante.

Infine, appare opportuno sottolineare che, nonostante i calcoli siano basati su un numero di imprese dieci volte superiore a quello generalmente utilizzato negli altri paesi (40-50 a fronte di 4-5), le stime riportate hanno carattere indicativo, in quanto la limitata dimensione campionaria determina una minore accuratezza delle stime rispetto a quella che si avrebbe con campioni di dimensioni maggiori. Le stime di seguito illustrate vanno quindi considerate come indicative dell'ordine di grandezza degli oneri associati agli obblighi informativi oggetto della misurazione. In tal senso esse costituiscono una misura adeguatamente indicativa della “pressione regolatoria” esercitata da specifiche norme sull'universo delle imprese considerate (piccole e medie imprese).

Il prospetto 1 riporta il costo totale aggregato annuo (in migliaia di euro) ottenuto per ciascuna area di regolazione oggetto di misurazione.

Prospetto 1 - Risultati della misurazione: costo totale aggregato annuo stimato per ciascuna area di regolazione (in migliaia di €)

Area	Costo aggregato annuo		
	Imprese 0-4 addetti (4 milioni)	Imprese 5-249 addetti (200.000)	Totale
<i>Privacy</i> ⁽¹⁾	n.d.	n.d.	2.190.431
Ambiente	1.540.382	518.807	2.059.189
Prev. Incendi	995.212	414.303	1.409.515
Paesaggio/BBCC	550.817	70.583	621.400
Lavoro	5.858.048	1.052.596	6.910.644
Previdenza	1.832.710	1.196.833	3.029.542
Totale	n.d.	n.d.	16.220.722

⁽¹⁾ Nel caso della regolazione in materia di *privacy*, che ha costituito l'area pilota, non sono state prodotte stime riferibili in dettaglio alle due classi d'impresa segnalate nella seconda e terza colonna.

Come emerge dal prospetto, le attività di misurazione hanno portato a stimare un costo annuo per le piccole e medie imprese di oltre 16 miliardi di euro nei soli settori indagati.

Di seguito sono riportati, per ciascun ambito analizzato, un quadro sintetico dei principali riferimenti normativi della regolazione oggetto di misurazione e dei risultati ottenuti.

Area privacy

La normativa primaria di riferimento esaminata è costituita dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, "Codice in materia di protezione dei dati personali".

Gli oneri amministrativi derivanti da tale disciplina rappresentano un tema particolarmente sensibile per le imprese (cfr. Protocollo d'intesa tra Dipartimento della funzione pubblica e Confindustria del marzo 2006). La *privacy* è stata, infatti, prescelta per la conduzione di una prima misurazione, a carattere sperimentale e dimostrativo, svolta in tempi estremamente brevi nel corso del primo trimestre del 2007 (la rilevazione è stata realizzata tra il 12 e il 26 marzo 2007).

Il percorso seguito si distingue, sotto diversi profili, da quello osservato per le altre aree di regolazione oggetto di misurazione. In particolare, si è fatto ricorso *all'expert assessment*, che ha visto coinvolti professionisti specializzati in materia (ragionieri, commercialisti, avvocati e

consulenti del lavoro), per la raccolta dei dati relativi alle imprese fino a 10 addetti (e non fino a 5, come negli altri settori) e per definire la struttura del campione sul quale è stata realizzata la rilevazione diretta. Quest'ultima, finalizzata alla raccolta dei dati sulle imprese di dimensioni maggiori, è stata realizzata tramite la somministrazione del questionario via e-mail e via fax, seguita da approfondimenti telefonici.

Va infine segnalato che l'onere complessivo derivante dalla normativa analizzata è stato stimato sulla base del costo corrente annuo, al netto, quindi, dei costi una tantum, di più difficile quantificazione.

Prospetto 2 – Risultati della misurazione nell'area *privacy*: costo annuo stimato per ciascun obbligo informativo

Obbligo informativo	Costo (migliaia di €)
Trasmissione e conservazione informativa relativa ai dati personali dell'interessato	495.991
Ottenimento consenso	295.989
Trattamento con strumenti elettronici	340.231
Aggiornamento DPS	271.193
Trattamento senza strumenti elettronici	255.868
Notifica al Garante	74.612
Formazione	361.609
Aggiornamento	94.940
Costo totale aggregato annuo	2.190.431

Area ambiente

La normativa primaria di riferimento esaminata è costituita da alcune disposizioni del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale" e dalla relativa normativa tecnica di attuazione. La misurazione effettuata non ha riguardato la totalità degli obblighi informativi previsti dalla normativa ambientale di origine statale relativa all'attività di impresa. In particolare:

- non sono state incluse le aree della valutazione di impatto ambientale, della

valutazione ambientale strategica e dell'autorizzazione integrata ambientale, in quanto le norme di modifica del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 in relazione a tali obblighi informativi erano, all'epoca della rilevazione, in avanzata fase di elaborazione;

- non è stato possibile misurare gli obblighi informativi derivanti da revisioni normative intervenute nel corso del 2007, in particolare in materia di rifiuti (decreto legislativo 16 gennaio 2008 n. 4).

Per la stima degli oneri amministrativi per le imprese con meno di 5 addetti sono stati consultati consulenti individuati dalle associazioni di categoria.

Prospetto 3 – Risultati della misurazione nell'area ambiente: costo annuo stimato per ciascun obbligo informativo

Obbligo informativo	Costo (migliaia di €)
Autorizzazione allo scarico di acque reflue industriali	1.044.934
Formulario per il trasporto di rifiuti	102.076
Comunicazione al catasto dei rifiuti	173.806
Tenuta registri di carico e di scarico dei rifiuti	395.477
Iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali	11.834
Autorizzazione alle emissioni in atmosfera	331.063
Totale	2.059.189

Prevenzione incendi

La normativa primaria di riferimento esaminata è costituita dal decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, "Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229".

Per la verifica del questionario di rilevazione e per la stima degli oneri amministrativi per le microimprese si è fatto ricorso a esperti del settore. In considerazione della natura fortemente tecnica degli obblighi informativi considerati, questi sono stati individuati tramite l'estrazione dall'elenco di professionisti abilitati tenuto presso il Ministero dell'Interno.

Prospetto 4 – Risultati della misurazione nell'area prevenzione incendi: costo annuo stimato per ciascun obbligo informativo

Obbligo informativo	Costo (migliaia di €)
Richiesta parere conformità	264.568
Certificato di prevenzione antincendio	833.842
Rinnovo del certificato prevenzione antincendio	157.177
Registro controlli, manutenzione, informazione/formazione personale	82.664
Dichiarazione di inizio attività	44.689
Istanza di deroga all'osservanza della normativa Antincendi	3.148
Documentazione designazione dell'addetto alla prevenzione incendi	23.427
Totale	1.409.515

Area paesaggio e beni culturali

La normativa primaria di riferimento esaminata è costituita dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 “Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n.137”, e dalla normativa tecnica ivi richiamata, vigente al settembre 2007.

Prospetto 5 – Risultati della misurazione nell'area paesaggio e beni culturali: costo annuo stimato per ciascun obbligo informativo

Obbligo informativo	Costo (migliaia di €)
Richiesta Autorizzazione interventi	198.779
Interventi conservativi imposti	223.656
Manifesti e cartelli pubblicitari	22.996
Autorizzazione alla modifica dello stato dei luoghi in ambiti di tutela paesaggistica	175.969
Totale	621.400

Area lavoro e previdenza

Per quel che riguarda l'area lavoro è stata esaminata la normativa relativa alla costituzione e cessazione del rapporto di lavoro¹¹, al collocamento obbligatorio¹² e ai libri obbligatori¹³, mentre per l'area previdenza e assistenza sono stati oggetto di misurazione gli adempimenti connessi alla assicurazione infortuni sul lavoro e malattie professionali¹⁴ (INAIL) e alla previdenza sociale¹⁵ (INPS).

Gli obblighi informativi oggetto di misurazione sono solo alcuni di quelli gravanti sulle aziende nelle aree esaminate. Sono stati esclusi:

- gli oneri che interessano settori economici specifici (agricoltura, gente di mare, ecc.) o che riguardano momenti eccezionali della vita dell'impresa (fallimenti, liquidazioni, ecc.)
- gli oneri connessi ad obblighi di fonte comunitaria e quelli che costituiscono attuazione della normativa comunitaria oggetto del programma U.E. di riduzione

¹¹ La normativa primaria di riferimento esaminata è costituita da: legge 27 dicembre 2006, n. 296, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)"; decreto legislativo 21 aprile 2000, n.181, "Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a), della legge 17 maggio 1999, n. 144"; legge 28 novembre 1996, n.608, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 1° ottobre 1996, n. 510, recante disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale".

¹² La normativa primaria di riferimento esaminata è costituita dalla legge 12 marzo 1999, n. 68, "Norme per il diritto al lavoro dei disabili".

¹³ La normativa di riferimento esaminata è costituita dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n.1124, "Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali".

¹⁴ La normativa primaria di riferimento esaminata è costituita da: decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, "Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n.144"; decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n.1124, "Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali"; decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 2000, n. 314, "Regolamento per la semplificazione del procedimento recante la disciplina del procedimento relativo agli interventi a favore dell'imprenditoria femminile (n. 54, allegato 1, della legge 59/1997)".

¹⁵ La normativa primaria di riferimento esaminata è costituita da: legge 24 novembre 2003, n. 326, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici"; legge 8 agosto 2002, n.178, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 8 luglio 2002, n. 138, recante interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate"; legge 29 febbraio 1980, n.33, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 30 dicembre 1979, n.663, concernente provvedimenti per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale, per la previdenza, per il contenimento del costo del lavoro e per la proroga dei contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni in base alla legge 1° giugno 1977, n. 285, sull'occupazione giovanile"; legge 21 dicembre 1978, n. 843, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria)"; legge 4 agosto 1978, n. 467, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 1978, n. 352, concernente norme per l'attuazione del collegamento tra le anagrafi delle aziende e per il completamento del casellario centrale dei pensionati". Per quel che riguarda il Documento Unico di Regolarità Contributiva, i riferimenti normativi primari sono la legge 2 dicembre 2005, n. 248, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203, recante misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria" e la legge 27 settembre 2000, n. 266, "Disposizioni urgenti in materia di contributi alle imprese del settore dell'editoria per le spedizioni postali".

degli oneri amministrativi (in particolar modo gli obblighi relativi alla sicurezza sul lavoro).

Prospetto 6 – Risultati della misurazione nell'area lavoro: costo annuo stimato per ciascun obbligo informativo

Obbligo informativo	Costo (migliaia di €)
Assunzione	375.411
Cessazione del rapporto di lavoro	165.293
Avviamento al lavoro di disabili	12.790
Prospetto informativo relativo alla situazione occupazionale	15.976
Esonero parziale (facoltativo)	9.159
Dichiarazione di ottemperanza degli obblighi Relativi al collocamento dei disabili	22.763
Tenuta del libro matricola	165.858
Tenuta del libro paga	6.015.358
Tenuta libri e documenti di lavoro presso lo studio di consulenti (facoltativo)	128.037
Totale	6.910.644

Prospetto 7 – Risultati della misurazione nell'area previdenza e assistenza: costo annuo stimato per ciascun obbligo informativo

Obbligo informativo	Costo (migliaia di €)
Inizio lavori	88.673
Denuncia infortunio sul lavoro o malattia professionale	155.653
Denuncia nominativa assicurati (D.N.A.)	43.982
Ammontare delle retribuzioni e Autoliquidazione	549.721
Denuncia variazioni del rischio	7.571
Domanda riduzione del tasso medio di premio	17.336
Denuncia mensile dati retributivi (Flusso Emens)	1.041.602
Denunce contributive mensili (DM10/2)	990.432
Richiesta del DURC	134.573
Totale	3.029.542

3.2 La pianificazione strategica e la programmazione finanziaria

Le più recenti Direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, contenenti gli indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione, si sono orientate verso la necessità di dare maggiore impulso alla realizzazione di un'effettiva integrazione e coerenza tra il processo di pianificazione strategica e quello di programmazione finanziaria.

A sostegno di tale principio, è intervenuta anche la circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del 5 giugno 2007, n.21, per la formazione del bilancio annuale e triennale di previsione.

Tali nuovi orientamenti si sono manifestati concretamente già nel 2004, attraverso l'emanazione della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 dicembre, che ha introdotto una nuova tempistica per l'avvio della programmazione strategica, anticipandola rispetto all'attivazione del processo di formazione del bilancio di previsione.

Queste modalità operative sono state meglio precisate nella successiva Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007 che ha fornito alle amministrazioni indicazioni specifiche per il corretto svolgimento dell'attività di pianificazione e di identificazione degli obiettivi nonché di quella volta ad individuare le corrispondenti disponibilità finanziarie.

Per quanto concerne più specificatamente la correlazione tra pianificazione strategica e programmazione finanziaria, è stata evidenziata la necessità di una più stretta connessione tra obiettivi e risorse, attraverso una corretta sequenzialità tra il processo di formazione del bilancio e quello di definizione dell'indirizzo politico amministrativo da parte dei Ministri.

Tutto ciò è stato specificato, in maniera incisiva, dal Comitato tecnico - scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato (di seguito CTS) che, a seguito del decreto del Presidente della Repubblica 12 dicembre 2006, n.315, ha cambiato la sua missione, orientandola maggiormente sulla programmazione finanziaria, sul ciclo di bilancio e sull'attuazione del programma di Governo.

Nelle Linee Guida per la pianificazione strategica, predisposte dal CTS ed allegate alla citata Direttiva del 2007, è stata sottolineata, infatti, l'esigenza di:

- coordinare la pianificazione strategica con il programma di Governo e più in particolare con le priorità individuate dal Presidente del Consiglio dei Ministri nella Direttiva del 12 marzo 2007;
- intensificare la relazione tra la pianificazione strategica e la programmazione finanziaria;
- rendere noti i risultati ottenuti dalle amministrazioni.

Per favorire un effettivo raccordo tra i due processi, è stata quindi individuata la tempistica delle singole fasi del "ciclo integrato" di pianificazione strategica, finalizzata ad una migliore connessione con la nuova impostazione del bilancio dello Stato per "missioni e programmi" e della *spending review*.

Il suddetto "ciclo integrato" si articola pertanto nelle seguenti fasi:

- definizione delle priorità politiche;
- elaborazione della prima proposta di obiettivi strategici e della prima nota preliminare;
- aggiornamento della proposta di obiettivi strategici e della nota preliminare;

Nel processo di pianificazione strategica i Servizi di controllo interno (SECIN) hanno svolto un ruolo di supporto e di verifica di particolare rilevanza.

I SECIN, conformemente a quanto previsto nel d.lgs 286/1999, costituiscono delle strutture volte alla valutazione dell'adeguatezza delle scelte compiute dalle amministrazioni statali in sede di pianificazione strategica, assicurando la corrispondenza tra risultati conseguiti e obiettivi predeterminati.

Nel corso di questi ultimi anni, si è assistito ad un rafforzamento del ruolo dei SECIN che, anche in virtù della suddetta Direttiva del 2007, hanno acquisito compiti di particolare rilevanza quali la verifica della:

- coerenza tra le priorità politiche del Ministro e le priorità indicate nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri;
- coerenza esterna degli obiettivi strategici e della nota preliminare con le priorità politiche dei Ministri;
- coerenza interna tra i vari livelli degli obiettivi;
- coerenza dei piani d'azione con gli obiettivi strategici.

Tali organismi sono inoltre preordinati al monitoraggio dell'attuazione delle direttive ministeriali sull'attività amministrativa e la gestione, mediante la realizzazione di specifici rapporti di monitoraggio e di *performance* indicati nelle suddette Linee Guida.

Il ruolo dei SECIN è stato ulteriormente valorizzato dalla legge 24 dicembre 2007, n.244 (legge finanziaria 2008) che all'art.3, comma 68, ha statuito l'obbligo, per ogni Ministro, di trasmettere alle Camere, entro il 15 giugno di ogni anno, una relazione predisposta sulla base dell'istruttoria svolta dai SECIN con riferimento allo stato di attuazione delle direttive ministeriali e agli adeguamenti normativi e amministrativi ritenuti opportuni, anche attraverso la soppressione e l'accorpamento di strutture svolgenti medesime funzioni.

Più di recente, tali strutture hanno dimostrato, nello svolgimento delle loro attività, una notevole capacità di operare come rete, pur mantenendo le proprie caratteristiche distintive legate alla singola amministrazione di appartenenza.

Si evidenzia, infine, che, dall'analisi effettuata dal CTS sullo stato di attuazione del suddetto "ciclo integrato", da parte delle amministrazioni dello Stato, è emerso che la maggior parte dei ministeri non si è ancora adeguata alla nuova tempistica, avendo, fino ad oggi, partecipato al processo di formazione del bilancio dello Stato, pur in assenza della preventiva individuazione delle linee direttive della pianificazione strategica.

In tal modo la portata innovativa del previsto “ciclo integrato” ha avuto un impatto inferiore a quello auspicato.

3.3 I sistemi di valutazione

Negli ultimi dieci anni, il tema della “valutazione delle performance” nella pubblica amministrazione ha assunto una rilevanza sempre maggiore.

La “valutazione delle *performance*”, in campo pubblico, racchiude un insieme diversificato di strumenti e metodologie che interessano molteplici piani e oggetti della valutazione stessa quali:

- valutazione di *performance* individuali;
- valutazione delle *performance* dell’organizzazione;
- valutazione di politiche pubbliche.

L’interesse nei confronti del tema della valutazione delle *performance* si è manifestato, fino ad oggi, sia in ambito normativo, attraverso leggi ad hoc quali il d.lgs. 286/1999 e l’art.20 del d.lgs.165/2001, sia in ambito contrattuale. A tale proposito, infatti, anche in fase di preparazione dei rinnovi contrattuali per il quadriennio 2006-2009, è emersa l’esigenza di introdurre un “insieme di strumenti di misurazione, verifica e incentivazione con l’adozione di opportune metodologie che coinvolgano anche gli utenti”.

La valutazione ha acquistato, inoltre, una connotazione peculiare al fine di dare un nuovo impulso al processo di “riforma del lavoro pubblico”.

In particolare, il recente *Memorandum* sulla riforma del lavoro pubblico, sottoscritto dai rappresentanti di parte datoriale pubblica (Governo e Autonomie locali) e dalle maggiori organizzazioni sindacali del settore pubblico (CGIL, CISL, e UIL), ha dedicato un ampio spazio alla questione.

Nel *Memorandum* si sottolinea, infatti, la mancanza di un’efficace attività di valutazione dei risultati in relazione alla qualità e alla quantità dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni. Ciò non ha consentito, finora, di poter applicare adeguatamente le norme contenute nei contratti collettivi tese a premiare i meritevoli e a riconoscere, anche in termini economici, i miglioramenti di produttività delle singole strutture lavorative.

Il *Memorandum* tratta in maniera diffusa il tema della dirigenza e della sua valutazione, attraverso l’individuazione di metodologie fondate “sulla fissazione di obiettivi e sulla misurazione di risultati”. Inoltre, un ulteriore aspetto, di particolare rilievo, riguarda l’importanza della “misurazione dei servizi” che deve essere la “base di riferimento

oggettivo” per la valutazione della dirigenza, nonché “lo strumento” con cui valutare il conseguimento degli obiettivi delle azioni amministrative.

Ai punti 2 e 7, dedicati espressamente alla valutazione, si fa riferimento, infatti, alla necessità di creare “condizioni di misurabilità, verificabilità e incentivazione della qualità dei servizi” con particolare riguardo agli “effetti sul benessere dei cittadini” e alle “indagini sulla percezione degli utenti”.

L’osservazione dell’esperienza italiana, in tale campo, consente di avere una panoramica generale sullo stato di attuazione dei sistemi di valutazione delle pubbliche amministrazioni, in virtù delle rilevazioni effettuate dal Comitato tecnico scientifico per la valutazione ed il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato (di seguito CTS) fino al 2006. Successivamente, in seguito all’emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 12 dicembre 2006, il Comitato ha cambiato denominazione in “Comitato tecnico - scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato” e, soprattutto, ha ridefinito la propria missione, incentrandola sul controllo strategico e, in particolare, sulle principali modalità di raccordo tra la pianificazione strategica e la programmazione finanziaria.

Il “Rapporto di legislatura”¹⁶ del CTS, pubblicato a marzo 2006, rileva che la diffusione dei sistemi di valutazione della *performance* nella pubblica amministrazione risulta piuttosto articolata e che vi sono state, al riguardo, alcune esperienze significative. Infatti, in alcuni Ministeri, come del resto anche in diverse Agenzie, enti pubblici, amministrazioni regionali e locali, università, camere di commercio, il sistema è già stato avviato ed è attualmente pienamente operativo. In particolare, la metodologia introdotta dalle Agenzie delle Entrate può considerarsi all’avanguardia, sia dal punto di vista del contenuto della valutazione, sia per quanto concerne l’intero processo valutativo.

Il Rapporto citato evidenzia, inoltre, che sussistono ancora non poche difficoltà per la piena diffusione dei sistemi di valutazione nelle amministrazioni, dovute prevalentemente ad una persistente carenza di interesse verso questo tema da parte delle autorità politiche. Tale atteggiamento ha favorito, nel tempo, l’attuazione di procedure di valutazione non obiettive e rigorose, in quanto “le amministrazioni dello Stato hanno, di fatto, corrisposto alla dirigenza un’indennità di risultato, in modo normalmente generalizzato”, non in linea con i “principi della responsabilizzazione, della programmazione e della gestione per obiettivi”

¹⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri-Comitato tecnico- scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, “Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri: Stato e prospettive”- Rapporto di Legislatura, marzo 2006

Nel mese di giugno 2007, anche l'ARAN ha trattato il tema della “Valutazione delle *performance* e contratti collettivi”, attraverso la pubblicazione di un apposito Rapporto finale, nel quale ha sottolineato la mancanza di un'adeguata e concreta “qualità dell'attività valutativa” che vada ad incidere, in maniera sostanziale, sulla *governance* complessiva del sistema pubblico.

Il suddetto Rapporto ha individuato in proposito alcune criticità quali:

- l'autoreferenzialità del processo di valutazione;
- uno scarso coinvolgimento delle “strutture di valutazione” nei processi organizzativi e decisionali degli enti;
- un inadeguato sviluppo di specifiche competenze professionali nel campo della valutazione delle *performance* pubbliche.

In particolare, con riferimento al problema dell'autoreferenzialità, è stato sottolineato come la valutazione delle *performance* nella pubblica amministrazione italiana abbia avuto uno sviluppo quasi esclusivamente interno alle organizzazioni, in quanto le strutture di valutazione risultano composte, in prevalenza, da soggetti interni o esterni nominati dall'organo politico. In tal modo, l'attività valutativa si è basata su dati e informazioni di carattere meramente “interno” alle strutture di riferimento e non ha, di conseguenza, tenuto in considerazione anche gli interessi “esterni” della cosiddetta “utenza”.

Al fine di intervenire in tale ambito, un'apposita *Commissione per lo studio e l'elaborazione di linee guida per un sistema di valutazione del personale delle pubbliche amministrazioni* (di seguito *la Commissione*), nominata, nel 2007, dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione *pro tempore*, ha sottolineato che per “assecondare il processo di rafforzamento dell'attività di valutazione del personale delle pubbliche amministrazioni”...possa essere utile creare una Commissione o un'Agenzia indipendente che si collochi come ente terzo, esterno alle amministrazioni stesse, avente le finalità di seguito indicate :

- controllare l'esercizio del potere di nomina delle posizioni apicali;
- favorire lo sviluppo di un sistema di valutazione dei dirigenti che si basi sui risultati ottenuti e sulla qualità dei servizi offerti dalle unità organizzative di appartenenza;

- svolgere attività di monitoraggio, indicando anche casi di mancanze ed inefficienze;
- organizzare un'attività di "ascolto" sul grado di soddisfazione dei cittadini utenti.

La *Commissione* ha comunque svolto un'attività di studio più ampia, concentrandosi, soprattutto, sull'analisi dei problemi connessi alla valutazione dei dirigenti delle amministrazioni statali. Ha sottolineato, nel contempo, che, come già previsto nel citato *Memorandum*, la valutazione dei dirigenti debba essere strettamente legata alla *performance* dell'unità organizzativa cui sono preposti e riferita, in particolare, alla "quantità e qualità dei servizi".

Un tema di particolare rilievo, trattato dalla *Commissione*, è stato quello riguardante il legame tra la valutazione delle *performance*, l'attribuzione degli incarichi dirigenziali a termine ed i correlati interventi di *spoils system*.

La *Commissione* ha richiamato, infatti, le recenti sentenze della Corte Costituzionale nn.103 e 104 del 2007, che, intervenendo in materia, hanno sottolineato come la valutazione delle *performance* sia un momento imprescindibile nel procedimento di conferimento degli incarichi dirigenziali, di revoca degli stessi ed anche dell'eventuale mancata riconferma alla loro scadenza.

La Corte Costituzionale ha pertanto ribadito la necessità che il rapporto di fiducia intercorrente tra l'autorità politica e il dirigente sia fondato su valutazioni obiettive circa il positivo raggiungimento dei risultati ottenuti e dei comportamenti posti in essere.

Sulla base di tali orientamenti, la *Commissione* si è espressa nel senso di ritenere indispensabile che la valutazione dei vertici amministrativi (Capi Dipartimento, Segretari Generali, Direttori Generali o incarichi equivalenti) venga effettuata attraverso un procedimento formale che prenda avvio al momento dell'attribuzione dell'incarico e si concluda, con cadenza annuale, mediante un giudizio finale, di natura prevalentemente qualitativa.

Il procedimento di valutazione dei dirigenti apicali dovrebbe pertanto fondarsi sulla "valutazione degli obiettivi da conseguire, sulla loro misurazione e sull'analisi dei comportamenti organizzativi, ivi compresa la dimensione della valutazione dei dirigenti e del restante personale di cui hanno la responsabilità". Il meccanismo di valutazione dovrebbe, quindi, interessare, a cascata, anche i dirigenti e il personale ad essi sottoposto.

Inoltre, la realizzazione di adeguati sistemi di valutazione pone in primo piano anche il legame esistente tra incentivi e risultati. Al riguardo, la *Commissione* ha evidenziato che la

retribuzione dei dirigenti, nella sua struttura complessiva (retribuzione di base, di posizione, di risultato) è aumentata, nel corso degli ultimi anni, in maniera significativa. Ciò ha consentito di agganciare una parte, anche cospicua, della stessa, alla *performance* raggiunta.

Inoltre il riconoscimento, anche in sede di contrattazione collettiva, di una particolare rilevanza alla retribuzione di posizione, fissata mediamente sopra il 5 per cento, ha comportato l'adozione di un sistema di incentivazione volto a favorire la promozione alle posizioni superiori.

In tale contesto, la *Commissione* ha anche svolto un'analisi comparata dei sistemi di valutazione, a livello internazionale, sottolineando come la verifica della *performance* dei *senior civil servants* sia divenuta ormai una prassi estremamente diffusa, seppur di recente origine.

La suddetta analisi ha evidenziato che uno tra gli obiettivi prioritari da perseguire sia quello di migliorare l'*accountability* verso l'esterno delle pubbliche amministrazioni, mettendo in evidenza le *best practices* e le migliori *performance* raggiunte.

3.4 La partecipazione delle pubbliche amministrazioni a consorzi e a società

3.4.1 La banca dati CONSOC

Il fenomeno della partecipazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, al capitale di società e consorzi che operano in regime di diritto privato è in continua e rapida ascesa.

Il Dipartimento della funzione pubblica, allo scopo di acquisire informazioni relative ai consorzi e/o alle società di cui fanno parte le amministrazioni pubbliche (in adempimento alla legge 27 dicembre 2006, n.296 - legge finanziaria 2007), ha realizzato una procedura applicativa informatizzata su *web* rispondente alle prescrizioni dei due commi dell'art.1 della suddetta legge.

Le amministrazioni pubbliche possono inviare i dati al Dipartimento della funzione pubblica in via telematica, attraverso il sito *web* a ciò predisposto, oppure, su apposito supporto magnetico.

La banca dati CONSOC, istituita secondo quanto richiesto dall'art.1, della legge 296/2006, organizza le informazioni sulla base delle comunicazioni previste nei commi di seguito riportati:

- 587. Entro il 30 aprile di ciascun anno le amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali sono tenute a comunicare, in via telematica o su apposito supporto magnetico, al Dipartimento della funzione pubblica l'elenco dei consorzi di cui fanno parte e delle

società a totale o parziale partecipazione da parte delle amministrazioni medesime, indicando la ragione sociale, la misura della partecipazione, la durata dell'impegno, l'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, il numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, il trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante.

- 588. Nel caso di mancata o incompleta comunicazione dei dati di cui al comma 587, è vietata l'erogazione di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata a favore del consorzio o della società, o a favore dei propri rappresentanti negli organi di governo degli stessi.¹⁷
- 589. Nel caso di inosservanza delle disposizioni di cui ai commi 587 e 588 una cifra pari alle spese da ciascuna amministrazione sostenuta nell'anno viene detratta dai fondi a qualsiasi titolo trasferiti a quella amministrazione dallo Stato nel medesimo anno.
- 590. Le disposizioni di cui ai commi 587, 588 e 589 costituiscono per le regioni principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ai fini del rispetto dei parametri stabiliti dal patto di stabilità e crescita dell'Unione europea.
- 591. I dati raccolti ai sensi del comma 587 sono pubblici e sono esposti nel sito *web* del Dipartimento della funzione pubblica. Il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione riferisce annualmente alle Camere.

La norma prevede che siano soggette alla comunicazione le amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali. Oggetto di osservazione da parte della normativa sono i Consorzi e le Società in cui la pubblica amministrazione ha partecipazioni, attraverso la nomina dei propri Rappresentanti, anche senza possedere quote azionarie.

Ai fini di una corretta interpretazione, per Consorzi si intendono sia quelli costituiti facoltativamente per rispondere ad esigenze di svolgimento di un servizio congiunto, sia quelli in cui è la legge, che, ravvisato un rilevante interesse della collettività da tutelare, ne prevede la costituzione obbligatoria.

All'interno del sito www.consoc.it, al fine di agevolare le amministrazioni pubbliche, nell'inserimento dei dati richiesti dalla legge finanziaria 2007, sono state inserite le "Domande frequenti". Ciò ha consentito di fornire una risposta immediata, focalizzando l'attenzione sulle domande più ricorrenti da parte delle pubbliche amministrazioni.

La prescrizione normativa relativa all'adempimento CONSOC contenuta nella legge 296/2006 ed il rispetto della scadenza per la comunicazione dei dati prevista per il 30 aprile,

¹⁷ La Corte costituzionale, con sentenza 21 maggio-6 giugno 2008, n. 190 (Gazz. Uff. 11 giugno 2008, n. 25 - Prima serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità del presente comma.

ha imposto tempi brevissimi per la realizzazione della banca dati (un mese) la cui spesa non era peraltro contemplata nel bilancio di previsione per l'anno finanziario 2007.

Al fine di dirimere i dubbi sulla normativa, è stato inoltre istituito un *call center* dedicato ed è stata svolta attività di ausilio fornendo risposta scritta alle pubbliche amministrazioni che ne hanno fatto richiesta.

Un considerevole numero di quesiti hanno riguardato perplessità relativamente ad alcune importanti informazioni richieste dalla normativa, in particolare: l'identificazione dei rappresentanti dell'amministrazione dichiarante in seno al consorzio e/o società, l'onere complessivo lordo del bilancio di previsione e il trattamento economico lordo annuo spettante per incarico nel consorzio. Da ciò è risultato una non sempre corretta interpretazione delle amministrazioni dei dati da dichiarare, fatto, questo, che ha determinato la non attendibilità dei dati economici per l'anno 2007.

Dati necessari per l'adempimento dell'art.1, comma 587, della legge finanziaria 2007

Per ogni consorzio/società:

- Partita IVA o codice fiscale
- Ragione sociale
- Data inizio del consorzio/società
- Data fine del consorzio/società
- Onere complessivo lordo bilancio di previsione (espresso in euro)
- Percentuale di partecipazione (espresso con un numero da 0 a 100)
- Finalità del consorzio o società

Per ogni rappresentante dei consorzi/società rappresentanti dell'amministrazione dichiarante:

- Nome
- Cognome
- Codice fiscale
- Trattamento economico lordo annuo per l'incarico nel consorzio (espresso in euro)
- Ruolo nel consorzio/società

Per il trattamento dei dati personali quali nome, cognome, codice fiscale sono rispettate le norme in materia di dati personali.

3.4.2. I risultati del primo anno di operatività della banca dati

L'analisi dei dati si articola in tre sezioni: la prima dedicata alle caratteristiche delle amministrazioni (unità istituzionali) che hanno comunicato la partecipazione a società e/o a consorzi (5.928 unità); la seconda, ad alcune caratteristiche delle partecipazioni (30.681 unità); la terza, alle caratteristiche dei consorzi e delle società partecipate (6.220 unità).

L'anno di riferimento dei dati è il 2007.

Unità di analisi	N
Amministrazioni che hanno dichiarato la partecipazione a società e/o a consorzi	5.928
Partecipazioni a società e/o consorzi dichiarate	30.681
Consorzi e società partecipate	6.220

Le Amministrazioni che hanno dato comunicazione di partecipazione a società e/o a consorzi nell'anno 2007 sono complessivamente 5.928. Si tratta prevalentemente di amministrazioni locali¹⁸ (5.905 unità, pari al 99,6 per cento del totale) e in particolar modo di Comuni che, con 5.471 unità, rappresentano il 92,3 per cento del complesso delle amministrazioni che hanno inoltrato comunicazione a CONSOC (Prospetto 8).

Prospetto 8 - Unità istituzionali che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a consorzi e/o a società, per sottosettore e tipologia di unità istituzionale – Anno 2007

SOTTOSETTORI TIPOLOGIE	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a consorzi e/o società	
	Valore assoluto	Valore percentuale
Amministrazioni centrali	8	0,13
Ministeri e Presidenza del Consiglio dei Ministri	3	0,05
Enti e istituzioni di ricerca	2	0,03
Istituti zooprofilattici sperimentali	2	0,03
Enti produttori di servizi economici	1	0,02
Amministrazioni locali	5.905	99,61
Comuni	5.471	92,29
Comunità montane	183	3,09
Province	85	1,43
Aziende sanitarie locali	37	0,62
Unioni di comuni	24	0,40
Aziende ospedaliere pubbliche	17	0,29
Regioni e Province autonome	17	0,29
Università e Istituti di istruzione universitaria	15	0,25
Consorzi e enti autonomi gestori di parchi e aree	14	0,24
Consorzi di Bacino Imbrifero Montano	8	0,13
Altri consorzi comunali/provinciali/regionali	8	0,13
Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura	7	0,12
Altri enti e istituzioni pubbliche locali	5	0,08
Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico	4	0,07
Enti regionali per la ricerca e per l'ambiente	4	0,07
Consorzi di servizi socio assistenziali	2	0,03
Enti regionali di sviluppo agricolo	1	0,02
Enti per il diritto allo studio	1	0,02
Comunità collinari	1	0,02
Agenzie regionali sanitarie	1	0,02
Enti nazionali di previdenza e assistenza	2	0,03
Enti nazionali di previdenza e assistenza	2	0,03
Altri enti	13	0,22
Ex IPAB	6	0,10
Ex IACP	4	0,07
Ordine/collegio	3	0,05
Totale	5.928	100,00

Fonte: Banca dati CONSOC

¹⁸ Secondo la ripartizione prevista nel SEC95/S13

Prospetto 9 - Unità istituzionali che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a consorzi e/o a società, per ripartizione geografica - Anno 2007

Ripartizioni geografiche (a)	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a consorzi e/o società	
	Valore assoluto	Valore percentuale
Nord-Ovest	2.700	45,5
Nord-Est	1.421	24,0
Centro	807	13,6
Sud e Isole	1.000	16,9
Totale	5.928	100,0

(a) le unità istituzionali plurilocalizzate sono assegnate alla regione in cui è localizzata la sede centrale.
Fonte: Banca dati CONSOC

Il 45,5 per cento delle amministrazioni che hanno comunicato la partecipazione a consorzi e/o società ha sede in regioni del Nord-Ovest d'Italia; il 24,0 per cento è localizzata nel Nord-Est, il 16,9 per cento nel Mezzogiorno (Sud e Isole) e il restante 13,6 per cento è collocata nelle regioni centrali d'Italia (Prospetto 9).

Prospetto 10 - Unità istituzionali che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a soli consorzi, a sole società e sia a consorzi sia a società, per sottosettore istituzionale - Anno 2007 (valori percentuali)

Sottosectori	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a soli consorzi	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a sole società	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione sia a consorzi sia a società	Totale (=100)
Amministrazioni centrali	25,0	62,5	12,5	8
Amministrazioni locali	8,6	17,8	73,7	5.905
Di cui:				
Regioni e Province autonome	-	29,4	70,6	17
Province	3,5	7,1	89,4	85
Comuni	8,4	16,8	74,8	5.471
Enti di previdenza e assistenza	-	100,0	-	2
Altri Enti	7,7	69,2	23,1	13
Totale	8,6	18,0	73,4	5.928

Fonte: Banca dati CONSOC

Gran parte delle amministrazioni qui considerate ha comunicato di avere in essere, nel 2007, partecipazioni sia a consorzi sia a società (73,4 per cento) mentre il 18,0 per cento ha comunicato la partecipazione a sole società e l'8,6 per cento a soli consorzi. Questa evidenza, apparentemente generalizzata, è tuttavia caratteristica esclusiva delle amministrazioni locali: le amministrazioni centrali, gli enti di previdenza e assistenza e gli altri enti mostrano, infatti, un comportamento diverso avendo comunicato prevalentemente la partecipazione a sole società (Prospetto 10).

Prospetto 11 – Unità istituzionali che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a soli consorzi, a sole società e sia a consorzi sia a società, per ripartizione geografica – Anno 2007 (valori percentuali)

Ripartizioni geografiche	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a soli consorzi	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a sole società	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione sia a consorzi sia a società	Totale (=100)
Nord-Ovest	6,6	21,4	72,0	2.700
Nord-Est	4,3	16,6	79,1	1.421
Centro	6,9	14,3	78,8	807
Sud e Isole	21,3	13,6	65,1	1.000
Totale	8,6	18,0	73,4	5.928

Fonte: Banca dati CONSOC

Il dato generale trova conferma nelle amministrazioni collocate in tutte le ripartizioni geografiche. Anche in questo caso, tuttavia, non mancano elementi degni di nota. Ferma restando la preponderanza della partecipazione sia a consorzi sia a società nelle quattro ripartizioni geografiche considerate, nelle amministrazioni localizzate nelle regioni del Mezzogiorno, la quota relativa alle partecipazioni a soli consorzi prevale su quella delle partecipazioni alle sole società, invertendo l'evidenza generale che, viceversa, è sensibilmente accentuata nelle regioni del Nord-Ovest.

Prospetto 12 - Unità istituzionali che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a uno o più consorzi per sottosettore istituzionale – Anno 2007 (valori percentuali)

Sottosettori	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a un solo consorzio	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a più di un consorzio	Totale (=100)
Amministrazioni centrali	66,7	33,3	3
Amministrazioni locali	29,7	70,3	4.856
Di cui:			
Regioni e Province autonome	41,7	58,3	12
Province	13,9	86,1	79
Comuni	29,2	70,8	4.551
Enti di previdenza e assistenza	-	-	-
Altri Enti	75,0	25,0	4
Totale	29,7	70,3	4.863

Fonte: Banca dati CONSOC

Si osserva, inoltre, che l'82,0 per cento delle unità istituzionali che hanno inoltrato comunicazioni alla banca dati CONSOC (4.863 su 5.928) ha scelto di consorziarsi: il 29,7 per cento è presente in un solo consorzio e la restante parte in più di uno (70,3 per cento).¹⁹

¹⁹ Purtroppo, la banca dati CONSOC in questa prima fase sperimentale non ha rilevato informazioni in merito alla natura, obbligatoria o volontaria, del consorzio né ha rilevato informazioni sulla struttura societaria (soggetti partecipanti, pubblici e/o privati).

La partecipazione a più di uno di tali soggetti è tuttavia una prerogativa delle amministrazioni locali: le amministrazioni delle restanti tipologie istituzionali partecipano, infatti, prevalentemente ad uno solo consorzio. E' utile segnalare che non sono pervenute alla CONSOC comunicazioni di partecipazione a consorzi da enti di previdenza e assistenza (Prospetto 12).

La collocazione geografica non ha grande influenza sulle scelte delle amministrazioni, nonostante nel Sud e Isole e nel Nord-Ovest, ancora una volta, si rilevi un comportamento delle amministrazioni leggermente differente da quello adottato dalle amministrazioni localizzate nelle restanti ripartizioni geografiche (Prospetto 13).

Prospetto 13 - Unità istituzionali che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a uno o più consorzi per ripartizione geografica – Anno 2007 (valori percentuali)

Ripartizione geografica	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a un solo consorzio	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a più di un consorzio	Totale (=100)
Nord-Ovest	30,0	70,0	2.122
Nord-Est	28,9	71,1	1.185
Centro	27,9	72,1	692
Sud e Isole	31,8	68,2	864
Totale	29,7	70,3	4.863

Fonte: Banca dati CONSOC

Delle 5.928 unità istituzionali che hanno inoltrato comunicazione a CONSOC, 5.419 (pari al 91,4 per cento) hanno dichiarato la partecipazione, a vario titolo, a società: il 23,0 per cento partecipa ad una sola società, il restante 77,0 per cento a più di una.

La partecipazione a più di una società caratterizza le amministrazioni di tutte le tipologie istituzionali considerate, fatta eccezione per la categoria residuale degli altri enti in cui le amministrazioni partecipano prevalentemente ad una sola società (83,3 per cento dei casi). E' opportuno segnalare, viceversa, che tutte le Regioni e la quasi totalità delle Province (96,3 per cento) che hanno inoltrato comunicazione a CONSOC dichiarano la partecipazione a più società (Prospetto 14).

Prospetto 14 - Unità istituzionali che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a una o più società per sottosettore istituzionale – Anno 2007 (valori percentuali)

Sottosettori	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a una sola società	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a più di una società	Totale (=100)
Amministrazioni centrali	16,7	83,3	6
Amministrazioni locali	22,8	77,2	5.399
Di cui:			
Regioni e Province autonome	-	100,0	17
Province	3,7	96,3	82
Comuni	22,3	77,7	5.011
Enti di previdenza e assistenza	50,0	50,0	2
Altri Enti	83,3	16,7	12
Totale	23,0	77,0	5.419

Fonte: Banca dati CONSOC

Ancora una volta, dall'analisi per ripartizione geografica, emerge il differente comportamento delle amministrazioni localizzate nel Nord-Ovest e nel Mezzogiorno rispetto a quelle del Nord-Est e del Centro. In queste ultime regioni, infatti, le quote di amministrazioni che dichiarano la partecipazione ad una sola società sono decisamente inferiori alle stesse quote relative alle amministrazioni del Nord-Ovest e del Mezzogiorno (si ha il 13,2 e il 12,1 per cento per le prime contro il 26,2 e il 40,0 per cento delle seconde). Le amministrazioni di queste ultime regioni, conseguentemente, fanno rilevare percentuali inferiori alla media generale di amministrazioni con partecipazioni a più di una società (Prospetto 15).

Prospetto 15 - Unità istituzionali che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a una o più società per ripartizione geografica – Anno 2007 (valori percentuali)

Ripartizione geografica	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a una sola società	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a più di una società	Totale (=100)
Nord-Ovest	26,2	73,8	2.521
Nord-Est	13,2	86,8	1.360
Centro	12,1	87,9	751
Sud e Isole	40,0	60,0	787
Totale	23,0	77,0	5.419

Fonte: Banca dati CONSOC

3.4.3 Le partecipazioni a consorzi e a società

Le 5.928 amministrazioni che hanno inoltrato comunicazione alla banca dati CONSOC hanno comunicato informazioni riferite a complessivamente 30.681 partecipazioni: 12.175 (39,7 per cento) relative a consorzi, 18.506 (60,3 per cento) relative a società.

La partecipazione delle suddette amministrazioni a consorzi vede la presenza di un rappresentante dell'amministrazione negli organi di governo del consorzio solo nel 48,8 per cento dei casi. Tale dato non trova tuttavia conferma nell'analisi per tipologia istituzionale che, infatti, fa emergere un approccio delle amministrazioni centrali, delle Regioni e delle Province (verosimilmente amministrazioni di grandi dimensioni) diverso rispetto a quello dei Comuni e dei cosiddetti altri enti. Nel dettaglio, le amministrazioni centrali, le Regioni e le Province hanno almeno un rappresentante negli organi di governo dei consorzi ai quali partecipano rispettivamente nell'85,3, 74,6 e 66,4 per cento dei casi, mentre i Comuni hanno un rappresentante negli organi di governo soltanto nel 46,1 per cento delle partecipazioni e gli altri enti solo in 1 caso su 5 (20,0 per cento) (Prospetto 16).

Prospetto 16 – Partecipazioni a consorzi con e senza rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo per sottosettore istituzionale – Anno 2007 (valori percentuali)

Sottosettori	Con rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo del consorzio	Senza rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo del consorzio	Totale (=100)
Amministrazioni centrali	85,3	14,7	68
Amministrazioni locali	48,6	51,4	12.102
Di cui:			
Regioni e Province autonome	74,6	25,4	67
Province	66,4	33,6	426
Comuni	46,1	53,9	10.900
Enti di previdenza e assistenza	-	-	-
Altri Enti	20,0	80,0	5
Totale	48,8	51,2	12.175

Fonte: Banca dati CONSOC

Dall'analisi secondo la ripartizione geografica di appartenenza delle amministrazioni consorziate, si rileva che quelle localizzate nelle regioni del Centro e del Sud hanno almeno un rappresentante negli organi di governo dei consorzi ai quali partecipano in oltre il 54,0 per cento dei casi mentre le amministrazioni del Nord-Est e del Nord-Ovest fanno rilevare quote di partecipazioni con rappresentante inferiori al dato generale (48,8 per cento) e rispettivamente pari a 47,1 e 45,4 per cento delle partecipazioni dichiarate (Prospetto 17).

Prospetto 17 - Partecipazioni a consorzi con e senza rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo per ripartizione geografica – Anno 2007 (valori percentuali)

Ripartizione geografica	Con rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo del consorzio	Senza rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo del consorzio	Totale (=100)
Nord-Ovest	45,4	54,6	5.289
Nord-Est	47,1	52,9	2.924
Centro	54,9	45,1	1.826
Sud e Isole	54,6	45,4	2.136
Totale	48,8	51,2	12.175

Fonte: Banca dati CONSOC

Passando a considerare le partecipazioni a società, nel complesso, la quota di partecipazioni con almeno un rappresentante dell'amministrazione è addirittura inferiore a quella rilevata per i consorzi. Si tratta, infatti, del 36,4 per cento dei casi, mentre molto più frequenti sono le partecipazioni a società senza rappresentante dell'amministrazione negli organi di governo (63,6 per cento).

Tale evidenza generale deriva evidentemente dalla numerosità dei Comuni sul complesso delle amministrazioni considerate: trova infatti conferma soltanto per le amministrazioni comunali mentre è smentita in quelle appartenenti alle restanti tipologie istituzionali e in

modo particolare nelle amministrazioni centrali (per le quali l'87,5 per cento delle partecipazioni è con rappresentante) e dalle Regioni (76,2 per cento) (Prospetto 18).

Prospetto 18 – Partecipazioni a società con e senza un rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo per sottosettore istituzionale – Anno 2007
(valori percentuali)

Sottosettori	Con rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo della società	Senza rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo della società	Totale (=100)
Amministrazioni centrali	87,5	12,5	32
Amministrazioni locali	36,3	63,7	18.449
Di cui:			
Regioni e Province autonome	76,2	23,8	248
Province	55,2	44,8	1.006
Comuni	33,8	66,2	16.301
Enti di previdenza e assistenza	100,0	-	5
Altri Enti	55,0	45,0	20
Totale	36,4	63,6	18.506

Fonte: Banca dati CONSOC

Come per le partecipazioni ai consorzi, le amministrazioni del Centro e, in particolar modo, quelle localizzate nelle regioni del Sud e delle Isole fanno rilevare un comportamento diverso da quello registrato per le amministrazioni collocate nelle restanti regioni d'Italia oltre che da quello generale (Prospetto 19).

Prospetto 19 - Partecipazioni a società con e senza un rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo per ripartizione geografica – Anno 2007 (valori percentuali)

Ripartizione geografica	Con rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo della società	Senza rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo della società	Totale
Nord-Ovest	35,3	64,7	7.517
Nord-Est	33,9	66,1	5.458
Centro	38,1	61,9	3.604
Sud e Isole	45,3	54,7	1.927
Totale	36,4	63,6	18.506

Fonte: Banca dati CONSOC

3.4.4 Le caratteristiche dei consorzi e delle società

Le comunicazioni pervenute alla banca dati CONSOC hanno riguardato complessivamente 4.104 società (66,0 per cento) e 2.116 consorzi (34,0 per cento) per un totale di 6.220 soggetti. Nei prospetti che seguono di tali soggetti sono illustrate le principali caratteristiche rilevate. E' opportuno, tuttavia, segnalare che, al momento, non si dispone, né per le società, né per i consorzi, di informazioni sintetiche sull'attività svolta.

Prospetto 20 - Società oggetto di comunicazione per durata e per sottosettore istituzionale di appartenenza della/delle amministrazione/i dichiarante/i – Anno 2007 (valori percentuali)

Sottosettori	Durata illimitata	Durata limitata	Totale
Amministrazione centrale	8,3	91,7	25
Amministrazione locale	3,2	96,8	4.037
Enti di previdenza e	-	100,0	6
Altri Enti	13,0	87,0	27
Combinazioni di sottosettori	-	100,0	19
Totale	3,3	96,7	4.104

Fonte: Banca dati CONSOC

Delle 4.104 società oggetto di comunicazione, il 96,7 per cento ha durata limitata e il restante 3,3 per cento è a tempo indeterminato. Il dato generale è sostanzialmente confermato in qualsiasi delle tipologie istituzionali di appartenenza dell'amministrazione o dell'insieme di amministrazioni che hanno comunicato informazioni sulle società partecipate alla banca dati CONSOC (Prospetto 20).

Analoghe considerazioni sono possibili per i dati relativi ai consorzi (Prospetto 21)

Prospetto 21 - Consorzi oggetto di comunicazione di durata illimitata e limitata per sottosettore istituzionale di appartenenza dell/delle amministrazione/i dichiarante/i – Anno 2007 (valori percentuali)²⁰

Sottosettori	Durata illimitata	Durata limitata	Totale
Amministrazione centrale	20,9	79,1	43
Amministrazione locale	20,7	79,3	2.035
Enti di previdenza e	-	-	-
Altri Enti	-	100,0	4
Combinazioni di sottosettori	2,9	97,1	34
Totale	20,4	79,6	2.116

Fonte: Banca dati CONSOC

Dalla base di dati CONSOC è stato possibile estrarre informazioni relative alla durata, al controllo e alla forma giuridica del soggetto analizzato soltanto per le società. Per i consorzi informazioni di maggiore dettaglio possono essere acquisite solo integrando i dati posseduti – in una prospettiva di approfondimento - con altre fonti.

Prospetto 22 - Società oggetto di comunicazione parzialmente e totalmente partecipate per sottosettore istituzionale di appartenenza della/delle amministrazione/i dichiarante/i – Anno 2007 (valori percentuali)

Sottosettori	Parzialmente partecipate	Totalmente partecipate	Totale
Amministrazione centrale	95,8	4,2	24
Amministrazione locale	84,4	15,6	4.035
Enti di previdenza e	100,0	-	3
Altri Enti	56,5	43,5	23
Combinazioni di sottosettori	100,0	-	19
Totale	84,4	15,6	4.104

Fonte: Banca dati CONSOC

La maggior parte delle società oggetto di comunicazione è solo parzialmente partecipata dalle amministrazioni dichiaranti (84,4 per cento) mentre il 15,6 per cento delle società è totalmente partecipata. In particolare, solo il 4,2 per cento delle società cui partecipano amministrazioni centrali è totalmente partecipata dalle stesse mentre è totalmente partecipata da amministrazioni locali il 15,6 per cento delle società dalle stesse comunicate al Dipartimento della funzione pubblica e il 43,5 per cento delle società di cui è pervenuta comunicazione da parte di amministrazioni classificate nella categoria degli altri enti (Prospetto 22).

²⁰ In fiancata viene riportata la classe di "Combinazioni di sottosettori" per rappresentare le società e i consorzi che sono dichiarati in CONSOC da amministrazioni appartenenti a sottosettori istituzionali diversi (ad esempio: amministrazioni centrali e amministrazioni locali e amministrazioni locali e enti di previdenza e assistenza).

Prospetto 23 - Società oggetto di comunicazione per forma giuridica, per sottosettore di appartenenza della/delle amministrazioni/i dichiarante/i - Anno 2007 (a) (valori assoluti e percentuali)

Sottosectori	Società per azioni	Società a responsabilità limitata	Società cooperativa	Altra forma giuridica*	Forma giuridica non esplicitata	Totale
Amministrazione centrale	25,0	33,3	12,5	-	29,2	24
Amministrazione locale	44,5	39,9	9,1	0,9	5,7	4.035
Enti di previdenza e assistenza	100,0	-	-	-	-	3
Altri Enti	8,7	73,9	8,7	-	8,7	23
Combinazioni di sottosectori	36,8	52,6	10,5	-	-	19
Totale	44,2	40,0	9,1	0,1	5,8	4.104

Fonte: Banca dati CONSOC

(a) La forma giuridica è stata tratta dalla ragione sociale dichiarata dalle amministrazioni. Il form di acquisizione dati finora utilizzato non ha consentito alle amministrazioni di fornire tale informazione in uno specifico campo.

(*) Comprende: aziende speciali (32), enti pubblici non economici (1), S.a.s. (1) e S.n.c. (1).

Tra le società oggetto di comunicazione, le più numerose sono le società per azioni, che rappresentano il 44,2 per cento del totale, e le società a responsabilità limitata che del totale rappresentano il 40,0 per cento. Seguono, per numerosità, le società cooperative (9,1 per cento) mentre si rilevano pochissimi casi di partecipazioni a società con forme giuridiche differenti da quelle già citate (0,1 per cento).

E' opportuno segnalare tuttavia che l'informazione sulla forma giuridica è stata estratta dalla ragione sociale comunicata dalle amministrazioni e che in 239 casi (pari al 5,8 per cento del totale) essa non è stata esplicitata.

3.5 L'attività ispettiva

La vigilanza sull'osservanza delle norme da parte delle pubbliche amministrazioni è affidata all'Ispettorato per la funzione pubblica, i cui compiti sono individuati dall'articolo 60, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e dall'articolo 1, comma 62, della legge 23 dicembre 1996, n. 662. Nel 2007 tale vigilanza è stata rivolta in via ordinaria a:

- vigilare sull'osservanza delle norme sui termini e sulle modalità dei procedimenti nell'ambito dei *rapporti tra cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche*;
- controllare, relativamente alla disciplina delle incompatibilità, cumulo di impieghi ed incarichi e d'intesa con la Guardia di Finanza, il corretto *rapporto di pubblico impiego* da parte del dipendente;
- effettuare verifiche in stretta collaborazione con la Ragioneria Generale dello Stato sull'*attività di spesa* delle amministrazioni.

Al riguardo, 5.321 sono stati nel complesso i documenti (segnalazioni di irregolarità; riscontri dalle amministrazioni; avvii, analisi e conclusioni di verifiche) istruiti dall'Ufficio, tra quelli ricevuti o trasmessi nel corso dell'anno.

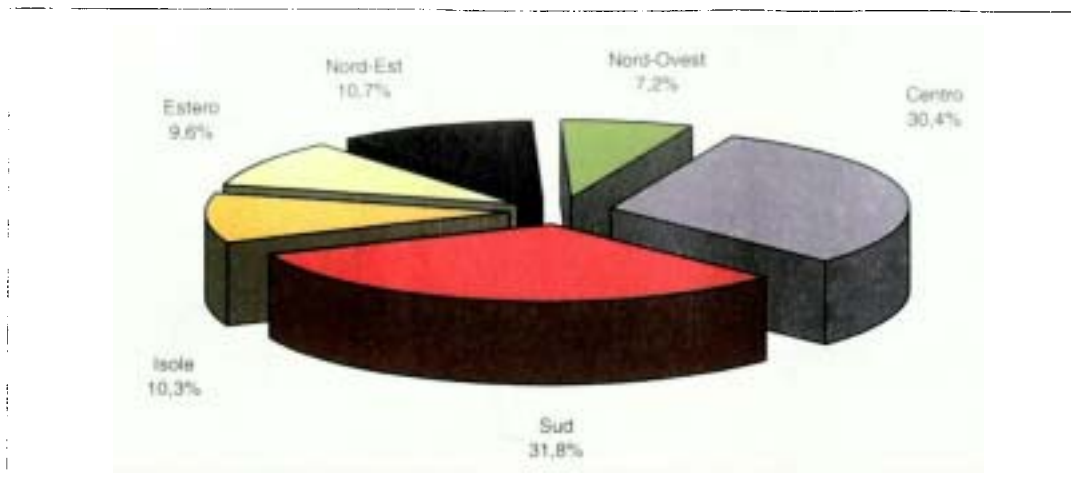
Con riferimento al primo ambito di intervento, sono pervenute quotidianamente all'Ispettorato per la funzione pubblica segnalazioni, sia di cittadini che di dipendenti, riguardanti presunte irregolarità in ordine a vari ambiti e fasi del lavoro pubblico (Grafico 1):

- organizzazione del lavoro (accesso, passaggio di livello/area, controlli e valutazioni interne, incarichi dirigenziali, presunti comportamenti vessatori, pari opportunità,...);
- diritto di accesso;
- tutela e sostegno delle categorie protette;
- procedimenti in materia di stato civile e certificazione anagrafica; procedimenti vari: autorizzatori, concessori, ordinatori, espropriativi, procedimenti complessi (conferenze di servizi);
- disciplina pensionistica, previdenziale e tributaria.

Per oltre 500 casi esposti sono stati avviati in tempo reale contatti con gli Uffici delle Amministrazioni interessate e chiesti chiarimenti circa le inadempienze rappresentate.

A compendio dell'attività effettuata nell'anno, è emerso che il 75% delle questioni trattate ha ricevuto esaustivo riscontro, con conclusione dei procedimenti di cui si attendeva l'esito.

Grafico 1 – Esposti pervenuti all'Ispettorato da parte di cittadini in qualità di utenti di Uffici pubblici, per ripartizione geografica (1) – Anno 2007 (valori percentuali)



Fonte: Ispettorato per la funzione pubblica

(1) Nord-Ovest (Valle D'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria); Nord-Est (Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna); Centro (Toscana, Umbria, Marche, Lazio); Sud (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria); Isole (Sicilia, Sardegna).

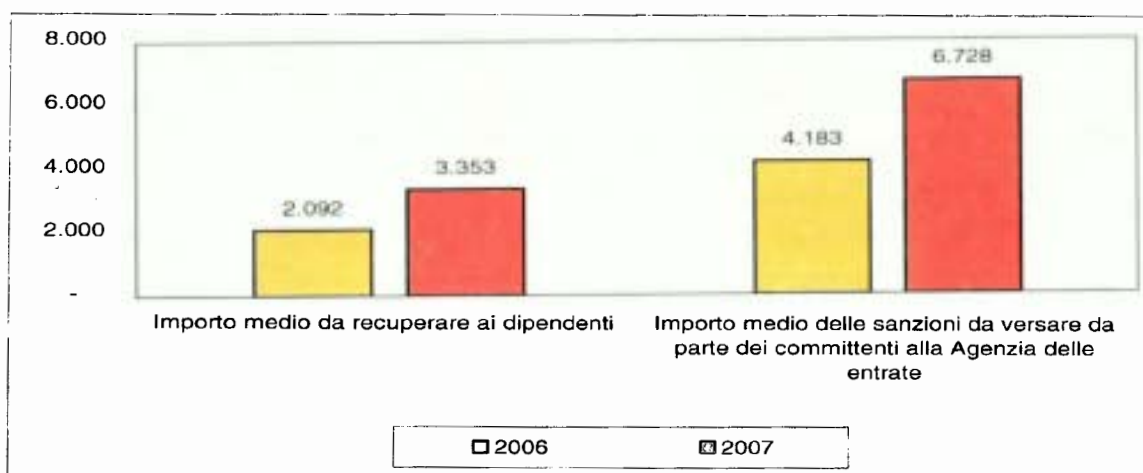
Relativamente alla collaborazione con la Guardia di Finanza, di circa 400 indagini svolte dal Comando “Nucleo speciale funzione pubblica e *privacy*” e finalizzate all'accertamento della regolarità di ulteriori rapporti di lavoro da parte di dipendenti, a seguito di indicazioni ricevute dalle amministrazioni di appartenenza, di esposti da parte di privati, ovvero di indagini tributarie del Corpo, la metà si è conclusa con l'accertamento di un'alta percentuale di attività non autorizzata: il 73,5%. Come sanzione nei confronti dei soggetti committenti incorsi in violazione, sono stati verbalizzati in favore dell'Agenzia delle Entrate importi per un totale di 2.913.343,78 e 1.451.919,49 euro, invece, sono stati individuati come indebitamente percepiti dai dipendenti e destinati, previo recupero da parte delle amministrazioni di appartenenza, ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti destinati al personale (Prospetto 24 e Grafico 2).

Prospetto 24 – Indagini effettuate, percentuale di attività lavorative non autorizzate con relativi importi da recuperare ai dipendenti e da versare da parte dei committenti in favore dell’Agenzia delle Entrate (importi in Euro) – Anni 2006-2007

ANNI	Indagini			Attività lavorative non autorizzate %	Importi (in Euro)	
	Totale effettuate	Di cui: concluse			Da recuperare ai dipendenti	Verbalizzati come sanzione in favore della Agenzia delle entrate
		Totale	% su effettuate			
2006	423	256	60,5	32,2	1.911.702,38	3.823.404,76
2007	398	185	46,5	73,5	1.451.919,49	2.913.343,78

Fonte: Ispettorato per la funzione pubblica

Grafico 2 – Importo medio da recuperare dai dipendenti e importo medio delle sanzioni da versare da parte dei committenti all’Agenzia delle entrate per incarichi attribuiti irregolarmente (in Euro) – Anni 2006-2007



Fonte: Ispettorato per la funzione pubblica

Uno specifico filone d’indagine è scaturito, inoltre, dalla constatazione dell’alto numero di incarichi che diversi dipendenti, appartenenti ad Amministrazioni diverse, avevano assunto con una Società di intermediazione assicurativa. A conclusione della stessa indagine, sviluppata coinvolgendo 1.247 amministrazioni e previa consultazione dell’Anagrafe Tributaria, i dipendenti riscontrati senza autorizzazione sono risultati 2.800, il totale degli importi da restituire circa 3.000.000 di euro e la sanzione comminata alla predetta Società è stata di 2.838.242 euro.

Quanto alla terza citata attività, d’intesa con la Ragioneria Generale dello Stato sono state contestualmente programmate verifiche sull’osservanza delle disposizioni inerenti al “controllo dei costi per il personale” (dotazioni organiche, esercizio delle mansioni superiori, assunzioni e progressioni verticali, rapporti di collaborazione).

I Comuni sottoposti ad ispezione sono stati: Agrigento, Alessandria, Aprilia, Benevento, Castrovillari (CS), Chiavari (GE), Cuneo, Faenza (RA), Fasano (BR) Grosseto, Licata,

Massafra (TA), Mola di Bari, Molfetta (BA), Piedimonte Matese (CE), Terracina, Varese, Villasanta (MI).

La verifica ha evidenziato ovunque diverse irregolarità, ad eccezione dei Comuni di Grosseto, Molfetta e Villasanta che, per vari provvedimenti assunti, hanno mostrato una più puntuale ottemperanza della normativa.

Innumerevoli sono state invece le irregolarità riscontrate a Fasano, Massafra e Piedimonte Matese.

Tutte le relazioni conclusive sono state inviate alla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti.

Indagine su “doppio lavoro”, assenze e procedimenti disciplinari

Su espressa direttiva del Ministro per le riforme e le innovazioni *pro tempore*, sono state avviate in particolare verifiche sui seguenti campi di indagine:

- osservanza dell'*obbligo di controlli* a campione sullo svolgimento di eventuali ulteriori *attività senza autorizzazione* da parte dei dipendenti (articolo 1, comma 62, legge 23 dicembre 1996, n. 662; articolo 53, d.lgs.165/2001) e monitoraggio delle assenze;
- rilevazione del numero dei *procedimenti disciplinari* istruiti negli anni 2005-2006, verifica della loro conclusione nei termini prescritti e dell'*applicazione* dell'eventuale *sanzione*.

Rivolte prettamente alle Asl e agli Istituti scolastici, sono state elaborate schede di cui è stata chiesta la compilazione.

Decine sono state le ispezioni, in particolare, nelle Asl; tramite e-mail dapprima e con l'attivazione (con spesa in economia) di un portale *web* poi, sono state recepite le informazioni richieste.

Nei grafici che seguono (3 e 4), emergono evidenti inadempienze.

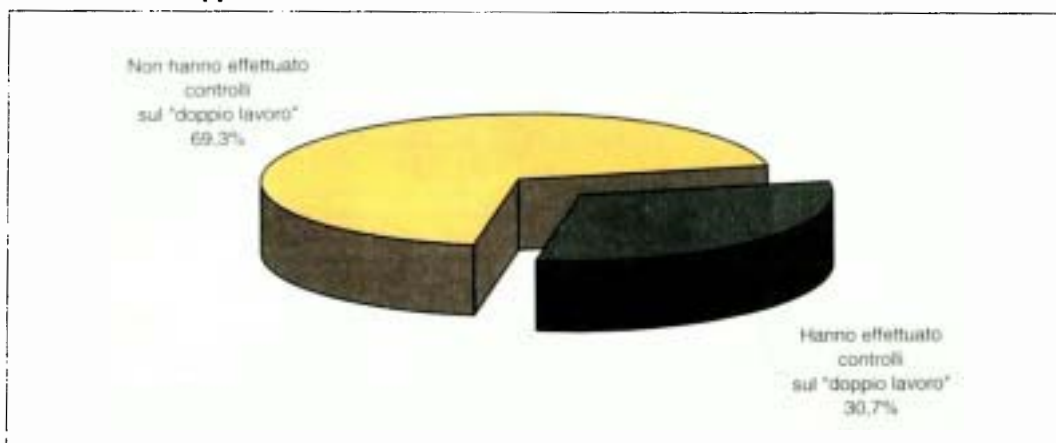
Prospetto 25 – Amministrazioni osservate e rispondenti alle rilevazioni per tipologia (1)

TIPOLOGIA	Amministrazioni osservate	Amministrazioni rispondenti	% Rispondenti su osservate
Amministrazioni dello Stato	18	14	77,8
Regioni	15	9	60,0
Province	100	92	92,0
Comuni	54	52	96,3
Asl e Aziende ospedaliere	269	260	96,7
Direzioni scolastiche regionali	19	17	89,5
Direzioni scolastiche provinciali (2)	9	9	100,0
Totale	484	453	93,6

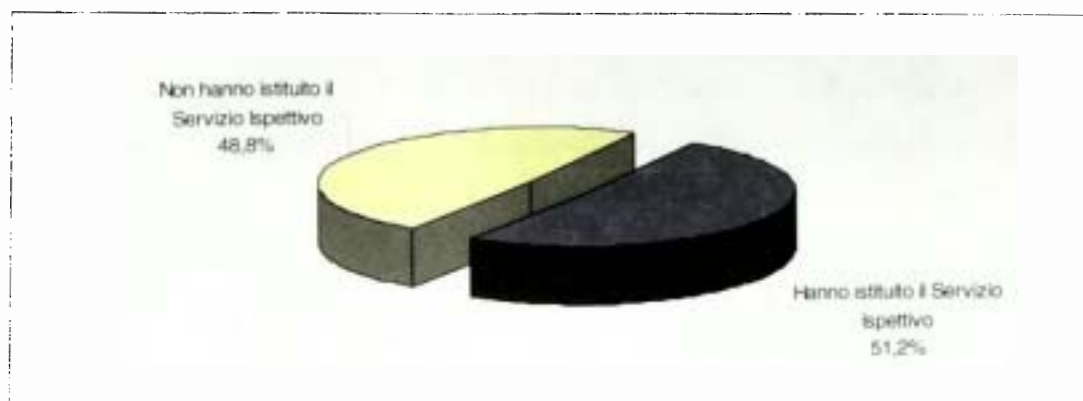
Fonte: Ispettorato per la funzione pubblica

(1) Le Amministrazioni elencate, che sono state individuate tenendo conto dei dati già in possesso dell'ufficio, non corrispondono a *Unità istituzionali* incluse nel Settore S13 – amministrazioni pubbliche, classificazione utilizzata nella produzione di statistiche ufficiali.

(2) La Direzione scolastica della Regione Sicilia ha deputato alla risposta le Direzioni scolastiche provinciali.

Grafico 3 – Amministrazioni rispondenti che hanno/non hanno effettuato controlli a campione sul doppio lavoro – Anno 2006

Fonte: Ispettorato per la funzione pubblica

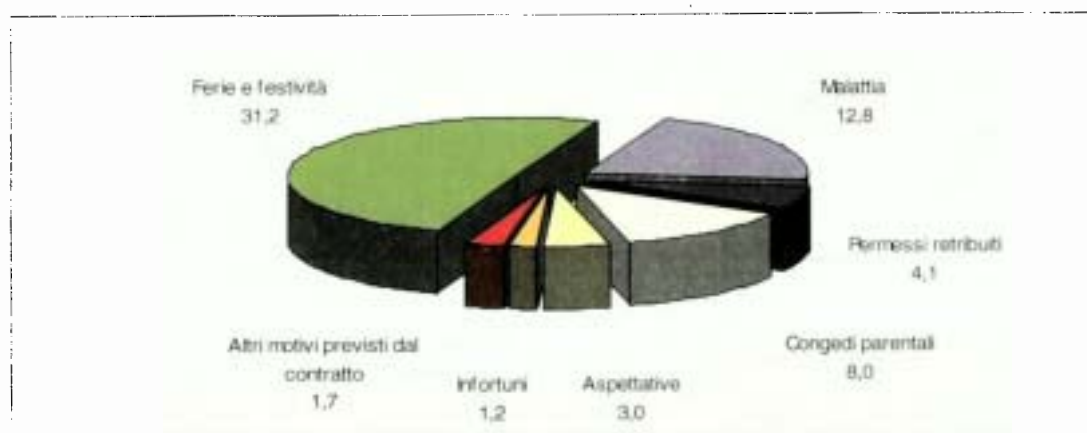
Grafico 4 – Amministrazioni rispondenti che hanno/non hanno istituito il Servizio Ispettivo (ai sensi dell'art. 1, comma 62, legge 662/1996) – Anno 2006

Fonte: Ispettorato per la funzione pubblica

Con particolare riferimento alle *Aziende sanitarie* – diverse delle quali nel corso dell'indagine sono state soggette ad accorpamenti/frazionamenti – 33 di esse sono state sottoposte a diretta ispezione. Su 217 interpellate nei mesi novembre-dicembre tramite *portale web* sull'entità e le cause di *assenza dei dipendenti*, il risultato avuto da 212 (pari al 97,70%) è stato il seguente:

- la media generale delle assenze effettuate nel 2006, a qualunque titolo, ammonta a 61,97 gg (ferie e festività 31,19 gg., permessi retribuiti 4,12 gg., malattia 12,79 gg., infortuni 1,18 gg., congedi parentali 8,01 gg., aspettative 2,99 gg., altri motivi previsti da contratto 1,68 gg.) (Grafico 5);
- in tale ambito, la media dei giorni di assenza per *malattia* risulta quindi di 12,79 gg..

Grafico 5 – Numero medio di giorni di assenza del personale delle Aziende sanitarie locali e ospedaliere, per motivo dell'assenza (1) – Anno 2006 (Numero medio annuo giorni di assenza: 62,0)



Fonte: Ispettorato per la funzione pubblica

(1) I valori riportati nella figura si riferiscono alle 212 Aziende sanitarie locali e ospedaliere rispondenti.

Le medesime Aziende, interpellate anche sull'andamento nel 2006 dei *procedimenti disciplinari*, hanno evidenziato un numero complessivo di 1.527 procedimenti istruiti. I termini del procedimento, alcuni dei quali tassativi, risultano per lo più rispettati.

I procedimenti conclusi con sanzione (anche con riferimento a quelli avviati nell'anno precedente) risultano essere stati n. 1028 (in diminuzione rispetto al 2005, n. 1097), di cui n. 718 al Nord, n. 177 al Centro, n. 89 al Sud e n. 44 nelle Isole; quelli conclusi senza sanzione n. 461. La percentuale dei *procedimenti conclusi* nel medesimo anno risulta alta: 83,17%.

Le sanzioni maggiormente applicate sono ovviamente quelle più lievi, quali rimproveri e censure che risultano complessivamente n. 478 per il 2006 (rispetto alle 438 per il 2005). Apprezzabile però è il numero delle *sospensioni dal servizio* (n. 286 rispetto a 331 nel 2005);

la sanzione più grave del *licenziamento* è stata irrogata in 44 casi (rispetto ai 39 casi del 2005).

I dati concernenti il rapporto tra procedimenti disciplinari e procedimenti penali rilevano che i primi, attivati a causa di procedimento penale, rappresentano una minima parte di quelli complessivamente istruiti e risultano n. 58 nel 2006 e n. 133 nel 2005, mentre quelli sospesi sono n. 158 nel 2006 e n. 194 nel 2005. Successivamente alla conclusione del giudizio penale sono stati riattivati n. 71 procedimenti disciplinari nel 2006 e n. 38 nel 2005.

Dal punto di vista del criterio geografico tutti i dati appaiono nettamente più alti al Nord rispetto ad altri ambiti territoriali, anche per il maggior numero di ASL ivi esistenti.

La rilevazione è stata *contestualmente* avviata, dal novembre scorso e d'intesa con la Direzione Generale per il Personale della Scuola del Ministero della Pubblica Istruzione, presso *tutte le Scuole*.

Delle Direzioni Regionali coinvolte, quelle appartenenti alle Regioni a Statuto speciale, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, non hanno corrisposto; dalla Liguria, Campania, Molise e Calabria, nonostante le successive proroghe accordate, non sono pervenuti che parziali riscontri.

E' innanzitutto da segnalare - presumibilmente per la *novità* dell'indagine - come nel corso della rilevazione, dai contatti avuti, sia stata recepita una duplice e diffusa preoccupazione: sia in ordine alla possibilità da parte delle Scuole di reperire i dati richiesti che di elaborarli tramite lo strumento informatico.

In relazione alla suddetta rilevazione, si segnala che:

- le risposte trasmesse dalle Direzioni Regionali quasi mai hanno rappresentato il 100% degli Istituti in esse compresi;
- relativamente alle assenze, non è stato sempre possibile elaborare i dati trasmessi dalla Direzione Regionale della Campania e da quelle Provinciali di Agrigento e Caltanissetta poiché difformi al dato totale dei dipendenti;
- con particolare riferimento ai singoli procedimenti disciplinari, la Direzione Campania, a fronte di 1376 Istituti, ha trasmesso documentazione (peraltro incompleta) di soli 129; quella della Calabria non ha dato riscontro; quella della Liguria non è stata in grado di fornire i dati telematicamente, né li ha trasmessi, per quanto invitata, per via cartacea.

Ciò premesso, dalle informazioni pervenute emerge che *in nessuna delle Direzioni Regionali*, a distanza di oltre 10 anni dalla legge che li prevede, sono funzionanti i Servizi Ispettivi e tanto meno *vengono effettuati i controlli a campione sul “doppio lavoro”*.

In riferimento, invece, all'entità e alle cause di *assenza dei dipendenti*, la media generale di quelle effettuate nel 2006, a qualunque titolo (ferie e festività, permessi retribuiti, malattia, infortuni, congedi parentali, aspettative, altri motivi previsti da contratto), ammonta a 48,17 gg. In tale ambito, la media dei giorni di assenza per *malattia* risulta di 10,97 gg.

In relazione, poi, al controllo delle presenze ed a quello ammesso in caso di malattia risulta, da una parte, che *nessuna Regione* utilizza in via esclusiva il sistema elettronico di rilevazione e, dall'altra, che *quasi mai viene richiesta visita medica fiscale*.

Quanto ai procedimenti disciplinari, le Direzioni hanno evidenziato un numero complessivo di 2.606 procedimenti istruiti con contestazione dell'addebito al dipendente.

I procedimenti conclusi con sanzione (anche con riferimento a quelli avviati nell'anno precedente) risultano essere stati n. 1.797 (in aumento rispetto al 2005, n. 1.632), di cui n. 992 al Nord, n. 227 al Centro, n. 323 al Sud e n. 255 nelle Isole; quelli conclusi senza sanzione n. 982. La percentuale dei *procedimenti conclusi* nel medesimo anno risulta alta: 82,54%.

Nel 2006 le *sospensioni dal servizio* sono state 146, in aumento rispetto alle 129 del 2005. La sanzione più grave del *licenziamento* è stata invece irrogata in 30 casi rispetto ai 26 del 2005.

I dati concernenti il rapporto tra procedimenti disciplinari e procedimenti penali, infine, rilevano che i procedimenti disciplinari attivati a causa di procedimento penale rappresentano una minima parte di quelli complessivamente istruiti e risultano n. 24 nel 2006 e n. 34 nel 2005, mentre quelli sospesi sono n. 28 nel 2006 e n. 29 nel 2005. Successivamente alla conclusione del giudizio penale sono stati riattivati n. 7 procedimenti disciplinari in entrambi gli anni considerati.

Stato di applicazione delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di semplificazione della documentazione amministrativa, contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

Anche nel 2007 l'Ispettorato per la funzione pubblica ha ricevuto dati sui controlli che le amministrazioni devono effettuare per verificare la veridicità delle dichiarazioni rese dai cittadini.

Parallelamente, sulla base di segnalazioni ricevute, ha interagito con le amministrazioni di volta in volta indicate come inadempienti dagli utenti, i quali sono apparsi pertanto

consapevoli dell'opportunità originata dalle norme rivolte allo snellimento delle procedure amministrative.

In generale, si è comunque constatata una corrispondenza da parte delle amministrazioni all'applicazione della disciplina di semplificazione introdotta; non altrettanto - per quanto per esse non sia disposto l'obbligo - si è riscontrato da parte delle aziende a totale o maggioritaria partecipazione pubblica che producono servizi di generale utilità.

Relativamente ai controlli sulla veridicità delle autocertificazioni rese dagli aventi diritto si può ritenere che di massima vengano effettuati, in particolare nell'ambito delle procedure concorsuali e di quelle strumentali volte all'emanazione di un provvedimento concessivo di benefici economici, per quanto perduri una certa indolenza e ostativa risulti talvolta l'assenza di interconnessione informatica tra le amministrazioni.

Sotto questo aspetto, nel periodo temporale di riferimento è stato monitorato il seguente campione di amministrazioni: 53 al Nord, 27 al Centro e 19 al Mezzogiorno.

Suddividendo per aree geografiche, sono emersi i seguenti risultati.

Prospetto 26 – Esito dei controlli sulle autocertificazioni per ripartizione geografica della sede dell'Amministrazione – Anno 2007 (valori assoluti)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Autocertificazioni pervenute	Controlli conclusi	Di cui:				
			Irregolarità sanabili	Irregolarità sanate	Dichiarazioni non vere	Revoche beneficio	Comunicazioni all'A.G
Nord	378.371	43.392	801	504	360	279	207
Centro	308.956	18.311	66	19	1	-	3
Mezzogiorno	11.534	1.497	30	29	3	4	1
Totale	698.861	63.200	897	552	364	283	211

Fonte: Ispettorato per la funzione pubblica

Prospetto 27 – Percentuale di controlli effettuati sul totale delle autocertificazioni presentate per ripartizione geografica della sede dell'Amministrazione – Anno 2007

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	% controlli effettuati sul totale autocertificazioni pervenute	% sul totale dei controlli effettuati				
		Irregolarità sanabili	Irregolarità sanate	Dichiarazioni non vere	Revoche beneficio	Comunicazioni all'A.G
Nord	11,5	1,8	1,2	0,8	0,6	0,5
Centro	5,9	0,4	0,1	0,0	-	0,0
Mezzogiorno	13,0	2,0	1,9	0,2	0,3	0,1
Totale	9,0	1,4	0,9	0,6	0,4	0,3

Fonte: Ispettorato per la funzione pubblica

Gli accertamenti hanno riguardato: 15 Aziende sanitarie ed ospedaliere, 20 sedi di Ordini professionali, 5 Camere di commercio, 24 amministrazioni comunali, 4 amministrazioni provinciali, 14 Direzioni generali di amministrazioni dello Stato, 4 Università, 2 Istituti

scolastici, 2 Tribunali, 1 Corte di Appello, 1 Procura della Repubblica, 2 Uffici di Motorizzazione civile, 1 Ufficio ACI, 1 Azienda servizi sociali; 2 Agenzie Regionali.

Dalle verifiche effettuate e dai riscontri ricevuti si è percepita da parte delle amministrazioni più piccole una certa indolenza, all'effettuazione puntuale e percentualmente congrua dei controlli.

Monitoraggio sull'entità dei rapporti di lavoro a tempo parziale e dei connessi risparmi di spesa.

In relazione al dato in oggetto, le amministrazioni dello Stato e le Agenzie fiscali, con la sola eccezione del Ministero delle Infrastrutture, in osservanza delle disposizioni di cui alla legge 23 dicembre 1996, n. 662, articolo 1, commi 56-65, hanno corrisposto come di seguito indicato. Al riguardo, va ricordato che, nel corso del 2007, tutti i Ministeri hanno completato il processo di riorganizzazione e scorporo disposto dal decreto legge 18 maggio 2006, n. 181.

In sintesi, è apparso che:

- minima è stata la variazione dei dipendenti in *part-time* rispetto all'anno precedente, risultando 17.361 nel 2007 rispetto a 17.605 nel 2006, con un decremento di 244 unità; in termini percentuali l'incidenza di detto personale rispetto al totale in servizio è rimasta invariata;
- è diminuito il numero delle unità in servizio con prestazione lavorativa superiore al 50%;
- l'importo medio del risparmio per ciascun dipendente collocato a tempo parziale è di 6.501 euro.

Prospetto 28 – Incidenza percentuale del personale in part-time sul personale in servizio e risparmio stimato per Amministrazione – Anni 2006 e 2007

N.	AMMINISTRAZIONI (Denominazione 2007)	Incidenza %		Risparmio stimato (in Euro)	
		2006	2007	2006	2007
1	Affari esteri	10,37	11,25	1.275.367	1.328.713
2	Ambiente e Tutela del Territorio e del mare	8,37	9,43	480.094	454.491
3	Attività produttive (1)	n.p.	Vedi nota (1)	n.p.	Vedi nota (1)
4	Sviluppo Economico	6,05	6,32	753.731	767.935
5	Beni e Attività culturali	5,86	5,91	10.114.371	16.597.015
6	Commercio Internazionale	6,69	5,57	200.781	144.793
7	Comunicazioni	5,67	5,55	903.716	853.722
8	Difesa	5,11	5,03	15.964.013	14.533.677
9	Economia e Finanze	9,22	10,09	7.649.161	7.464.644
10	Giustizia (2)	7,20	7,66	5.704.862	26.934.238
11	Pubblica Istruzione (3)	4,85	5,36	2.994.034	2.917.426
12	Università e Ricerca (3)	Vedi nota (3)	4,04	Vedi nota (3)	132.408
13	Interno	4,18	3,64	3.217.468	3.872.883
14	Lavoro e Previdenza sociale (4)	10,43	9,34	4.911.817	4.243.771
15	Solidarietà sociale (4)	-	-	-	-
16	Politiche agricole alimentari e forestali	5,52	6,17	701.389	817.075
17	Salute	4,53	4,98	685.946	90.774
18	Infrastrutture (5)	5,64	n.p.	3.567.617	n.p.
19	Trasporti (5)	8,47	9,78	Vedi nota (4)	2.480.520
20	Agenzia delle Entrate	8,78	8,73	25.129.662	22.859.248
21	Agenzia delle Dogane	6,69	7,35	530.774	1.324.676
22	Agenzia del Territorio	9,13	8,65	7.172.738	5.057.495
	Totale generale (6)	6,61	6,61	91.957.541	112.875.504 *

Fonte: Ispettorato per la funzione pubblica

* Si rinvia a quanto esplicitato nel capoverso successivo.

NOTE

- 1) Il Ministero ha cambiato denominazione in Sviluppo Economico con il decreto legge 18 maggio 2006, n.181.
- 2) Sull'entità del risparmio vale quanto esplicitato nel testo.
- 3) Nel corso del 2006 i dati dei Ministeri dell'Istruzione ed Università e Ricerca sono stati forniti dalla Direzione Generale del personale che era ancora unica.
- 4) Anche per il 2007 i dati dei due Ministeri sono complessivi, tenuto conto che sono stati ricevuti da una stessa Direzione del personale.
- 5) Nel 2007 tali Ministeri sebbene scorporati in Infrastrutture e Trasporti, hanno comunicato i dati sul risparmio complessivamente perché la Direzione Generale del personale era ancora unica.
- 6) Il totale generale riferito al 2006 è pari a 106.955.325 di euro anziché euro 91.957.541 come comunicato dalle amministrazioni.

Una spiegazione merita il raffronto del dato sul risparmio di spesa tra l'anno di riferimento e quello precedente, in relazione al quale la comunicazione trasmessa dal Ministero della Giustizia faceva riferimento non al totale dei dipendenti in part-time al 31 dicembre ma solo al personale collocato in tale posizione nel corso dell'anno. Il risparmio di circa 20 milioni di euro che appare ad una prima lettura in tabella è invero di circa 6 milioni, attribuibile in particolare ai dati inviati dall'Agenzia delle Dogane, oltre che dai seguenti Ministeri: Affari Esteri, Sviluppo Economico, Beni ed Attività culturali, Interno, Giustizia, Politiche Agricole. Un ulteriore campione di 67 Aziende sanitarie e ospedaliere, accorpate per aree geografiche, rileva uno scarsissimo ricorso al tempo parziale nelle regioni del Mezzogiorno (Sud e Isole), inferiore al 2% rispetto al 14% del Nord (Prospetto 29). Dato comune alle Aziende, la richiesta da parte dei dipendenti di un orario superiore al 50% del tempo pieno.

Prospetto 29 – Aziende sanitarie locali e ospedaliere del campione, personale in servizio, movimenti del personale in *part-time* e conseguente risparmio, per ripartizione geografica - Anno 2006

RIPARTI- ZIONI GEOGRA- FICHE	Cam- pione	Personale dei livelli in servizio	Contingente massimo collocabile in part-time	Cess ati dal part- time	Collocati in part- time	In part-time al 31 dicembre			Risparmio stimato (in Euro)		
						Con prestazione di lavoro		Totale	Incidenza % del part-time	Totale	Medio pro capite (1)
						Fino al 50%	Oltre il 50%				
Nord	32	59.441	15.631	457	1.786	1.648	6.656	8.304	14,054	54.656.593	6.582,0
Centro	13	34.883	9.933	110	425	492	2.103	2.595	7,414	339.778	5.525,9
Mezzogiorno	22	28.836	6.891	73	97	173	360	533	1,9	3.256.434	6.109,6
Totale	67	123.160	32.455	640	2.308	2.313	9.119	11.432	9,372	252.805	6.320,2

Fonte: Ispettorato per la funzione pubblica

(1) Il risparmio medio pro capite è calcolato come rapporto tra il risparmio complessivo e il numero di unità di personale in part-time al 31 dicembre.

Capitolo 4

Le politiche per un'amministrazione di qualità

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 4

LE POLITICHE PER UN'AMMINISTRAZIONE DI QUALITÀ

4.1 Lo scenario

La qualità dei servizi pubblici è una questione centrale per i cittadini-clienti che ne sono i destinatari. L'attenzione alle esigenze degli utenti va però, nel caso dei servizi pubblici, bilanciata con l'implementazione di un modello di erogazione efficace ed orientato al rigore e all'efficienza economica. Infatti un'amministrazione a misura di cittadino, è un'amministrazione che, allo stesso tempo, investe in percorsi di miglioramento e di qualità. In un contesto nel quale le risorse a disposizione sono sempre più scarse e le richieste di standard di qualità delle prestazioni sempre più elevate diviene cruciale e strategico l'ascolto degli utenti, per allineare le scelte dell'amministrazione con le aspettative e i bisogni dei cittadini-clienti sempre più esigenti e consapevoli dei propri diritti.

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

In particolare le azioni riguardano:

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

4.2 Le tematiche e le iniziative avviate

4.2.1 Il miglioramento continuo: CAF - *Common Assessment Framework* e il Premio qualità 2007-2008

L'attività intrapresa dal Dipartimento della funzione pubblica, con il supporto operativo del Formez, in tema di miglioramento continuo, ha comportato un'intensa azione di contatto e dialogo con i diversi portatori di interesse, istituzionali e non, destinatari e partner delle specifiche azioni di supporto. In particolare, sul fronte delle amministrazioni centrali, si è avviata la collaborazione con il Ministero della Giustizia e con il Ministero della Pubblica Istruzione.

Relativamente al primo, anche in relazione al protocollo di intesa siglato nel gennaio 2007 tra il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e il Ministro della Giustizia, si sono concordate diverse azioni da avviare quali:

- la realizzazione di iniziative per sostenere la diffusione di modelli organizzativi, nella gestione degli uffici giudiziari, che siano caratterizzati da significativi miglioramenti dell'efficienza, della trasparenza e dell'efficacia e guidati da logiche di miglioramento continuo;
- la definizione e diffusione di strumenti, come il CAF¹, nel settore giustizia, di supporto per l'autovalutazione e il miglioramento delle performance. Rispetto a questa ultima azione sono state avviate attività specifiche di personalizzazione del modello CAF al settore giustizia attraverso un apposito Tavolo Tecnico costituito dai referenti istituzionali del Ministero della Giustizia, del Dipartimento della funzione pubblica e del Formez e da alcune amministrazioni del settore che hanno già applicato il CAF e che, in virtù della loro esperienza, sono chiamate a portare il loro contributo.

Obiettivo del Tavolo è l'adattamento del modello CAF al settore giustizia, rendendolo più adeguato a rappresentare e a cogliere le peculiarità delle organizzazioni, la complessità della

¹ Il CAF - una griglia per l'autovalutazione della performance organizzativa delle amministrazioni pubbliche - è stato definito a livello europeo nell'ambito della cooperazione informale delle funzioni pubbliche dell' EUPAN (*European Union Public Administration Network*); è già stato applicato da oltre 1000 amministrazioni dell'UE e il suo utilizzo si sta diffondendo anche a livello internazionale (America Latina, Cina, Africa, ecc...). Circa 150 le amministrazioni italiane che lo hanno già utilizzato.

tipologia dei servizi offerti e la particolarità degli utenti serviti, senza tuttavia modificarne la logica e le definizioni e mantenendo il carattere universale che contraddistingue questo strumento.

Relativamente al Ministero della Pubblica Istruzione, a valle dell'”Intesa per un'azione pubblica a sostegno della conoscenza”, siglata nel giugno del 2007, si è proceduto alla definizione di strumenti di supporto per l'autovalutazione e il miglioramento continuo nelle organizzazioni scolastiche, valorizzando l'esperienza avanzata che già caratterizza il settore in alcuni ambiti regionali e con l'obiettivo di diffondere tali pratiche a livello nazionale.

A tale proposito il Dipartimento della funzione pubblica ha promosso, in *partnership* con il Ministero della Pubblica Istruzione, “il Tavolo Tecnico dell'Istruzione (TT Istruzione)” con l'obiettivo di adattare il modello CAF alle scuole.

Sul fronte degli enti territoriali e locali è stato avviato un dialogo a livello nazionale con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e sono stati assunti accordi diretti con le Regioni per l'avvio di iniziative comuni di promozione delle politiche per un'amministrazione di qualità. In particolare sono stati organizzati, in varie Regioni, seminari di sensibilizzazione e di conoscenza sulle tematiche, rivolti alla generalità delle amministrazioni.

Per quanto riguarda il coinvolgimento dei partner non istituzionali si è dato avvio a maggio 2007, in occasione di apposito evento organizzato nell'ambito del Forum PA 2007, alla seconda edizione del premio Qualità PP.AA, in collaborazione con Confindustria, l'Associazione Premio Qualità Italia (APQI) e la Conferenza Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU)². L'iniziativa, a cui hanno aderito circa 300 amministrazioni a livello nazionale, è una delle azioni del Dipartimento della funzione pubblica volta a riconoscere e valorizzare nelle organizzazioni pubbliche italiane l'adozione di modalità di gestione che mirano all'eccellenza, attraverso la pratica sistematica dell'autovalutazione e del miglioramento continuo.

Le 281 amministrazioni ammesse al processo selettivo hanno avuto 3 mesi di tempo per realizzare il documento di partecipazione, descrittivo delle proprie condizioni organizzative e gestionali e articolato secondo i nove criteri del modello CAF. Alle 17 amministrazioni candidate nella categoria del miglioramento è stato chiesto, in aggiunta, di fornire evidenza —

² Una prima edizione del premio è già stata realizzata in via sperimentale nel 2005/2006, con lancio e premiazione in occasione del Forum PA 2006. La nuova edizione lanciata nel 2007 ha mantenuto la struttura, in termini di fasi e tempi, della prima sperimentazione ma ha aggiunto un elemento di innovazione legato alla partecipazione delle amministrazioni finaliste della prima edizione: ovvero la valutazione dei miglioramenti prodotti, in termini di risultati, nel periodo di tempo successivo all'ultima autovalutazione realizzata per l'edizione precedente del premio.

attraverso indicatori – dei risultati raggiunti attraverso le azioni di miglioramento intraprese successivamente alla partecipazione alla I edizione del premio.

Nel periodo di lavoro tutte le amministrazioni hanno potuto usufruire di seminari informativi, di materiali documentali – linee guida - e di lavoro, di un *help desk* telefonico e della possibilità di confrontarsi con le amministrazioni che avevano già partecipato al premio nell'edizione precedente, anche in una logica di scambio di esperienze e di creazione di *network*.

Alla scadenza dei termini, previsti dal bando per il mese di dicembre 2007, le amministrazioni che hanno consegnato il documento di partecipazione sono state 146, ovvero il 52% delle candidature iniziali (contro il 47% dell'edizione precedente) così distribuite tra le diverse tipologie:

Prospetto1 – Partecipazione alla II Edizione del Premio Qualità per tipologia di amministrazione.

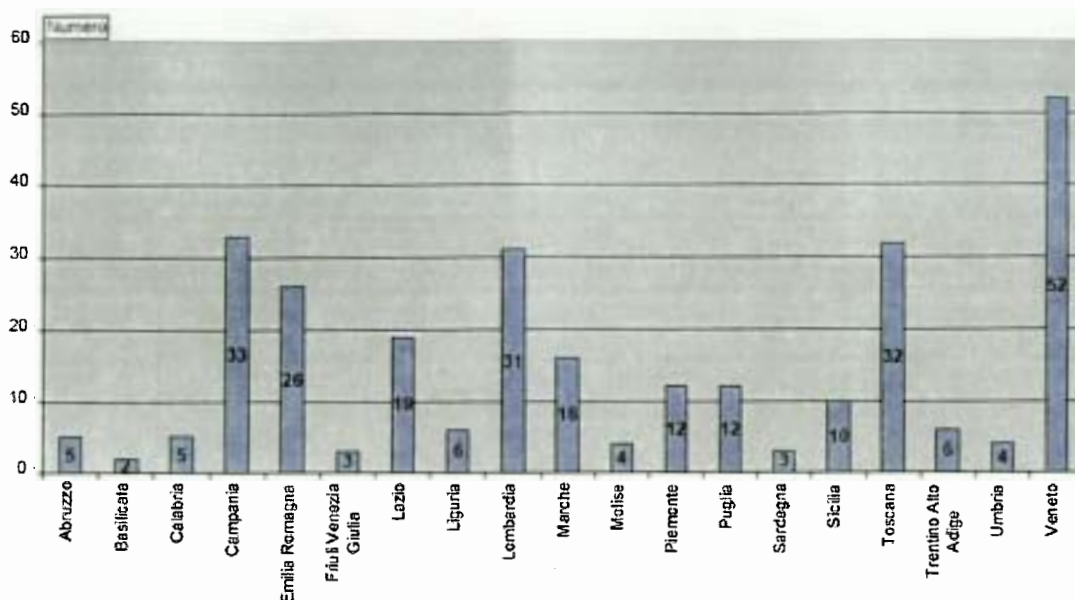
Tipologia di amministrazione	Totale
Amministrazioni Centrali e Periferiche dello Stato	20
Aziende Sanitarie, Aziende Ospedaliere ed altre amministrazioni pubbliche che operano nel campo sanitario	9
Comuni, Unioni di Comuni, Comunità Montane e Altre Forme associative Comunali	26
Enti Pubblici Non Economici e Camere di Commercio, Industria e Artigianato	13
Istituzioni Scolastiche	55
Regioni, Province e Città Metropolitane	11
Università	12
Totale complessivo	146

Fonte: Dipartimento della funzione pubblica

La distribuzione geografica delle amministrazioni ha evidenziato una netta presenza del Veneto attribuibile in larga misura alla partecipazione degli istituti scolastici – seguito dalla Campania, dalla Toscana e dalla Lombardia (Grafico 1).

Nella fase finale, sono state individuate 17 amministrazioni vincitrici, suddivise in 7 categorie: amministrazioni centrali e periferiche dello Stato; aziende sanitarie, aziende ospedaliere ed altre amministrazioni che operano nel campo sanitario; istituzioni scolastiche; Comuni, Unioni di Comuni, comunità montane e altre forme associative comunali; enti pubblici non economici e CCIAA; Regioni, Province e Città Metropolitane; Università.

Grafico 1. Distribuzione delle 146 amministrazioni, partecipanti alla II Edizione del Premio Qualità per Regione di provenienza



4.2.2 La *customer satisfaction*: l'indagine sullo stato di attuazione della Direttiva del Ministro per la funzione pubblica del 24 marzo 2004 e la valutazione dei servizi on line

Il tema della rilevazione della soddisfazione dei cittadini, per i servizi offerti dalle amministrazioni, è stato, negli ultimi anni, costantemente al centro dell'interesse del Dipartimento della funzione pubblica³. Anche a livello internazionale si registra un interesse crescente per la *customer satisfaction*: nell'ambito della cooperazione "informale" dei Ministri della Funzione Pubblica dell'UE (*European Union Public Administration Network-EUPAN*) si è lavorato per definire linee guida per migliorare la capacità di gestione della *customer satisfaction* a partire dal confronto sistematico di quanto realizzato nei diversi Stati membri sia riguardo all'utilizzo delle *citizen charter*, sia relativamente agli approcci adottati nella gestione della soddisfazione dei clienti delle amministrazioni pubbliche secondo l'orientamento recentemente sviluppato in UK che privilegia interventi multi-approccio e

³ Cfr. Direttiva del Ministro per la funzione pubblica sulla rilevazione della qualità percepita dai cittadini del 24 marzo 2004; Direttiva del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie e del Ministro per la funzione pubblica per la qualità dei servizi *on line* e la misurazione della soddisfazione degli utenti del 27 luglio 2005. A supporto dei riferimenti legislativi il Dipartimento della funzione pubblica ha inoltre avviato un percorso operativo di lavoro sul tema della *customer satisfaction* che ha coinvolto centinaia di amministrazioni centrali e locali nella progettazione e sperimentazione concreta di indagini di misurazione della qualità percepita.

logiche di partecipazione e coinvolgimento dei destinatari dei servizi rispetto alla misurazione della *customer satisfaction* di tipo tradizionale.

Nel corso del 2007, il Dipartimento della funzione pubblica ha condotto un'indagine sullo stato di attuazione della direttiva 2004 sulla *customer satisfaction*, per conoscere e monitorare il livello di recepimento effettivo delle politiche e delle azioni d'intervento tra le amministrazioni⁴.

In particolare l'indagine – quali-quantitativa - si è posta l'obiettivo di valutare il grado di diffusione delle competenze richieste, il livello di adeguatezza degli strumenti e dei metodi utilizzati per misurare la qualità dei servizi percepita dagli utenti, nonché le ricadute in termini di interventi correttivi impostati.

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

Dal punto di vista dei risultati emersi, a fronte di un ampio e condiviso giudizio positivo espresso rispetto all'utilità della *customer satisfaction* (Prospetto 3), per cui il 78% dei rispondenti la ritiene abbastanza/molto utile per l'immagine dell'amministrazione, oltre il 95% per la qualità dei servizi e un altro 78% per motivare i dipendenti, sussiste tuttavia una generale reticenza nell'avviare fattivamente politiche di confronto e misurazione (Prospetto 4), in quanto solo il 40,6% degli intervistati dichiara di aver effettivamente svolto/avviato attività di *customer satisfaction*.

Prospetto 2. Composizione del campione e numerosità dei contatti effettuati per l'indagine quantitativa (questionario somministrato per via telematica) di *customer satisfaction* (valori assoluti).

Natura Giuridica	Amministrazioni contattate	Strutture (dirigenze, settori, ecc. all'interno di singole amministrazioni) contattate
Centrali	80	227
Regioni	22	347
Province	104	182
Comuni	476	476
Università	63	63
Aziende ospedaliere	95	95
Aziende sanitarie	195	195
Totale	1035	1585

Fonte: Dipartimento della funzione pubblica

⁴ L'indagine è confluita in una pubblicazione "*customer satisfaction: a che punto siamo*", Rubbettino, 2007.

Prospetto 3. Utilità della *customer satisfaction* rispetto ad alcune dimensioni rilevanti della vita della pubblica amministrazione (valori percentuali).

Giudizio espresso	Per l'immagine della pubblica amministrazione	Per la qualità dei servizi	Per la motivazione dei dipendenti
Per nulla utile	2,1	2,1	2,1
Poco utile	20,2	2,1	20,2
Abbastanza utile	51,1	34	45,8
Molto utile	26,6	61,8	31,9
Totale	100	100	100
(N)	(94)	(94)	(94)

Fonte: Dipartimento della funzione pubblica

Si registra altresì l'esistenza di un netto divario geografico tra Sud e Nord nell'utilizzo di questi strumenti (Prospetto 4), nonché un ampio livello di differenziazione tra i vari tipi di amministrazione che hanno dichiarato di aver svolto attività di *customer satisfaction* (Prospetto 5): le aziende sanitarie ed ospedaliere presentano il dato più elevato, il che conferma l'importanza che la *customer satisfaction* ha raggiunto in questo ambito. Abbastanza elevato (poco più di tre quarti) è il valore relativo alle Università, mentre si scende progressivamente tra Province (61%), amministrazioni centrali (59%), Comuni (51%) e Regioni (30%). È da notare che la percentuale a prima vista piuttosto elevata delle amministrazioni centrali è dovuta in modo particolare alle Agenzie (mentre nei Ministeri, dove si ferma al 40%, è significativamente più bassa).

Prospetto 4. Amministrazioni che hanno svolto *customer satisfaction*, distinte in base alla ripartizione territoriale Istat (valori percentuali).

	Hanno svolto	Non hanno svolto	Totale	(N)
Nord-ovest	77,8	22,2	100	90
Nord-est	72,4	27,6	100	76
Centro	58	42	100	69
Sud	41	59	100	83
Italia	40,6	59,4	100	32

Fonte: Dipartimento della funzione pubblica

Prospetto 5. Distinzione tra amministrazioni che hanno svolto e non hanno svolto *customer satisfaction*, per tipo di ente (valori percentuali).

	Hanno svolto	Non hanno svolto	Totale	(N)
Amm. centrali	59,6	40,4	100	58
Regione	29,7	70,3	100	64
Provincia	61,5	38,5	100	39
Comune	50,6	49,4	100	78
Az. Ospedaliere	87,2	12,8	100	47
Az. Sanitarie	89,3	10,7	100	28
Università	77,8	22,2	100	36

Fonte: Dipartimento della funzione pubblica

L'indagine evidenzia inoltre una criticità ulteriore e più sottile da combattere: il rischio che la *customer satisfaction* diventi un percorso di autocelebrazione dove, dall'impostazione e dai risultati dell'indagine, l'Amministrazione coglie solo ciò che vuole cogliere. Circa il 40% dei rispondenti ritiene infatti i propri strumenti di *customer satisfaction* coerenti (perfettamente e molto; Prospetto 6) rispetto alla Direttiva, nell'ottica della progettazione di nuovi servizi, del miglioramento di quelli esistenti e della fiducia dei cittadini. In questo senso, è ancora più significativo il dato che emerge nel Prospetto 7: solo il 14,3% dei rispondenti ritiene che, dalle indagini di *customer satisfaction* condotte nel proprio contesto amministrativo, siano emerse carenze (molto e abbastanza rilevanti) su cui intervenire.

Prospetto 6. Grado di coerenza degli strumenti della propria amministrazione rispetto alla direttiva della funzione pubblica sulla qualità percepita (valori percentuali).

Opinioni espresse	Miglioramento dei servizi	Progettazione nuovi servizi	Fiducia dei cittadini
Per nulla coerenti	1,1	1,1	0
Poco coerenti	3,4	14,9	8
Abbastanza coerenti	51,1	46	55,3
Molto coerenti	33	25,4	24,1
Perfettamente coerenti	11,4	12,6	12,6
Totale	100	100	100
(N)	(88)	(87)	(87)

Fonte: Dipartimento della funzione pubblica

Prospetto 7. Eventuali carenze messe in evidenza dall'indagine (valori percentuali).

Risposte alla domanda	%
Sì, molto rilevanti	0,5
Sì, abbastanza rilevanti	13,8
Sì, lievi	62,8
No	22,9
Totale	100
(N)	(210)

Fonte: Dipartimento della funzione pubblica

Sempre in tema di *customer satisfaction*, sulla base delle indicazioni della direttiva del 27 luglio 2005 emanata dai Ministri *pro tempore* per l'innovazione e le tecnologie e per la funzione pubblica, per garantire la qualità dei servizi *on line*, il Dipartimento della funzione pubblica ha avviato, nella seconda metà del 2007, con il supporto scientifico del Dipartimento di scienze aziendali ed economico-giuridiche dell'Università di Roma Tre, la collaborazione del CNIPA e di Cittadinanzattiva, un progetto volto all'implementazione di linee guida per la misurazione della qualità dei servizi *on line*, sulla base di un sistema di ascolto dell'utenza. Tale iniziativa, che considera i servizi *on line* sia di amministrazioni centrali che di enti locali, mira alla predisposizione di uno strumento di rilevazione della soddisfazione degli utenti, tale

da produrre informazioni confrontabili nel tempo e nello spazio (fra i diversi enti eroganti), con la finalità di misurare la qualità percepita dei servizi *on line*, ma anche, indirettamente, di verificare l'efficienza degli investimenti per il miglioramento della qualità dei servizi, nell'ottica di orientare "la progettazione di sistemi di erogazione di servizi sui bisogni effettivi dei cittadini".

La stesura finale delle linee guida nazionali per la misurazione della soddisfazione dei servizi erogati in presenza e *on line*, prevista per la seconda metà del 2008, favorirà la standardizzazione delle modalità misurazioni fra le diverse amministrazioni, anche a fini di successiva comparazione, e la raccolta di informazioni idonee ad assicurare interventi di retroazione efficace sulla *performance* organizzativa.

4.2.3 La multicanalità nell'erogazione dei servizi pubblici

Nell'ottica di una maggiore efficacia dell'azione pubblica, l'approccio multicanale è uno degli aspetti qualificanti la riforma amministrativa in atto, incentrata su diversi aspetti strategici tra cui il rapporto tra i privati (cittadini e imprese) e le amministrazioni pubbliche. Con l'obiettivo di fornire un quadro generale in materia, il Dipartimento della funzione pubblica ha condotto un'indagine pilota sul tema della multicanalità nelle amministrazioni pubbliche e dell'erogazione dei servizi, definendo una prima mappatura dei servizi erogati dalle amministrazioni pubbliche nonché il grado dell'approccio multicanale attivato⁵.

Dall'analisi emerge come l'interazione con il cittadino, pur rispondendo ad una logica multicanale, sia gestita prevalentemente con strumenti tradizionali: oltre il 94% delle amministrazioni rispondenti utilizza sportelli fisici, circa il 97% la posta ordinaria e circa il 99,4% il telefono e il fax. È tuttavia interessante notare che i servizi telematici, come le applicazioni web, sono utilizzati da circa il 92% delle amministrazioni e che la posta elettronica supera con il 97,72% addirittura la posta tradizionale (Prospetto 8).

In altre parole i due canali principali, tramite i quali le amministrazioni erogano servizi di front office, sono il canale fisico e quello telematico *web*.

⁵ L'indagine è confluita in una pubblicazione: "L'adozione della multicanalità e l'erogazione dei servizi nelle amministrazioni pubbliche", Rubbettino, 2007

Prospetto 8. Modalità operative (canali) disponibili al pubblico per entrare in contatto con l'Amministrazione (o canali attraverso cui l'Amministrazione può contattare il pubblico).

Risposta	Numero	%
Sportello fisico	166	94,31%
Posta Ordinaria	170	96,59%
Telefono/Fax	175	99,43%
Numero Verde / Call Center / (Interactive Voice Response)	92	52,27%
Sito / Portale / Applicazioni Web On Line (eventualmente con chat, newsletter, forum, etc)	151	91,47%
Chiosco / Totem	33	18,75%
Posta elettronica	172	97,72%
TOTALE	176	100%

Fonte: Dipartimento della funzione pubblica

4.2.4 La partecipazione dei cittadini alle politiche pubbliche: analisi di pratiche e valutazione civica dei servizi comunali e scolastici

A partire dalla modifica del Titolo V della Costituzione, con l'introduzione del concetto di "sussidiarietà orizzontale", il tema della partecipazione dei cittadini e delle associazioni alle politiche pubbliche è divenuto sempre più centrale. Per approfondire la conoscenza delle esperienze in questo ambito, il Dipartimento della funzione pubblica ha condotto uno studio di casi per evidenziare i modelli di partecipazione presenti e sperimentati nel nostro Paese⁶.

Dal punto di vista della diversità geografica, il lavoro di ricerca ha evidenziato una spinta alla partecipazione diffusa in tutte le Regioni italiane (Prospetto 9), con una certa predominanza per le Regioni del Centro-Nord.

Le tematiche della partecipazione si focalizzano, in quasi la metà dei casi analizzati (8 su 18), su interventi di riqualificazione urbana. Questo è probabilmente collegato ad un altro aspetto analizzato nell'indagine, ossia la "dimensione della partecipazione". Infatti, poiché, tra le esperienze analizzate, si registra una predominanza di ambiti territoriali ristretti in cui possono funzionare relazioni di prossimità, le tematiche legate alla città sembrano le più pertinenti e stringenti. La maggioranza dei casi (13) riguarda singoli quartieri, o al massimo comuni e si riferisce a una scala subcomunale o comunale. Ma è interessante notare come le esperienze partecipative si stiano diffondendo anche su scale più ampie, dove non si può contare sulla prossimità e dove, pertanto, l'inclusione dei soggetti interessati è sicuramente più complessa e più problematica: scala sovracomunale 1 caso, scala regionale 4 casi. Questo ultimo dato pare particolarmente importante poiché indica che la partecipazione non è

⁶ L'indagine è confluita in una pubblicazione: "Amministrare con i cittadini", Rubbettino, 2007.

necessariamente confinata a una dimensione micro-locale, aprendo potenziali prospettive di grande interesse.

Prospetto 9. Distribuzione dei 18 casi sul territorio nazionale.

Regioni	Numero di casi
Piemonte	2
Lombardia	2
Veneto	1
Emilia-Romagna	3
Toscana	2
Umbria	1
Lazio	3
Campania	1
Puglia	1
Sardegna	2
TOTALE	18

Fonte: Dipartimento della funzione pubblica

Sempre nell'ottica di approfondire e sperimentare forme innovative di partecipazione, il Dipartimento della funzione pubblica, in collaborazione con Cittadinanzattiva ha, alla fine del 2007, avviato un progetto di valutazione dei servizi e delle prestazioni delle amministrazioni, sulla base di logiche di *co-evaluation*, come l'*Audit* Civico. Con questa prassi è possibile valutare, attraverso il reperimento di dati il più possibile oggettivi, l'adesione delle amministrazioni pubbliche ai principi che riguardano la centralità del cittadino e la loro reale espressione in forme organizzative congruenti. La finalità di questa attività progettuale è quella di coinvolgere i cittadini, attraverso le loro associazioni, nell'analisi delle prestazioni rese dalle amministrazioni

L'*Audit* Civico, già utilizzato diffusamente nel settore sanitario, integra due fattori: l'analisi civica e la conformità agli obblighi di legge. L'analisi civica è il sistema di attività posta in atto dai cittadini per partecipare al *policy making* e, più in generale, per definire, comunicare e far valere il proprio punto di vista in ordine a questioni di rilevanza pubblica e sociale, soprattutto quando riguardano direttamente la tutela dei diritti e la qualità della vita. La sperimentazione prevede l'estensione dell'utilizzo dell'*Audit* Civico a settori diversi da quello sanitario, individuando servizi a forte impatto sul cittadino rispetto ai quali avviare azioni di co-valutazione, come l'istruzione ed i servizi erogati dai comuni (anagrafe, URP, servizi sociali, tributi, servizi tecnici) che rappresentano il *front line* più ampio del nostro sistema amministrativo.

4.3 Le azioni per la valorizzazione delle funzioni e strutture della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni.

Nell'ottica del processo di modernizzazione della pubblica amministrazione finalizzata a realizzare una amministrazione sempre più vicina ai cittadini, continua l'azione del Dipartimento della funzione pubblica di sostegno allo sviluppo e consolidamento delle funzioni e delle strutture di comunicazione.

Uno dei principali strumenti di tale politica rimane l'iniziativa denominata "URPdegliURP".

L'iniziativa "URPdegliURP", che fin dalla sua origine ha perseguito la finalità di costruire e consolidare una rete pubblica di servizio degli operatori e responsabili degli uffici per le relazioni con il pubblico, negli ultimi anni ha vissuto un intenso processo di riposizionamento sollecitato dall'accresciuta complessità della funzione di comunicazione all'interno delle pubbliche amministrazioni che ha reso sempre più difficile ricondurre l'esercizio delle varie e complesse attività in cui si articola (accesso agli atti, partecipazione ai procedimenti amministrativi, comunicazione esterna, comunicazione interna, comunicazione via internet, ascolto degli utenti, valutazione della qualità dei servizi, *e-participation*, *accountability*, comunicazione ai mezzi di informazione di massa, ecc.) ad un'unica struttura organizzativa, tradizionalmente l'Ufficio Relazioni con il Pubblico.

Allo stato attuale la mappa organizzativa della comunicazione pubblica risulta molto più composita del disegno contenuto nella normativa. Le varie indagini, svolte sia a livello nazionale che locale, sull'organizzazione della funzione di comunicazione, hanno confermato la dispersione della funzione di comunicazione, la complessità dei disegni organizzativi e la conseguente tendenza al coordinamento della funzione o attraverso l'istituzione di apposite strutture (la struttura di coordinamento) o attraverso processi e strumenti volti all'integrazione delle azioni di comunicazione (ad esempio l'elaborazione di piani di comunicazione, le riunioni e i gruppi di lavoro, i sistemi informativi e telematici condivisi)

Di conseguenza il progetto già dal 2006 ha avviato l'allargamento progressivo della sua sfera di azione alla vasta gamma di interlocutori che gestiscono strumenti e pratiche di comunicazione pubblica nelle pubbliche amministrazioni, indipendentemente dalla struttura – URP o altro ufficio - di appartenenza.

Soprattutto i servizi erogati attraverso il sito www.urp.it, strumento cardine di implementazione delle azioni del Progetto e luogo virtuale di incontro del *network* professionale della comunicazione pubblica, sono stati potenziati e innovati nei contenuti che si riferiscono anche ad ambiti di frontiera (comunicazione interna, nuovi profili di *accountability*, *e-participation*, ecc.)

Anche i momenti di confronto professionale e di riflessione sui nuovi temi della comunicazione pubblica – come i tavoli di lavoro con la partecipazione delle pubbliche amministrazioni – sono rivolti a nuove tematiche che diano conto della rinnovata visione dell'azione di progetto che pone al centro, non più l'Ufficio Relazioni con il Pubblico, ma le diverse funzioni in cui si articola la comunicazione istituzionale.

Le principali linee di attività messe in campo dal Progetto "URPdegliURP" per il 2007 sono state:

- Il *consolidamento dei servizi di informazione e consulenza* attraverso la gestione e l'implementazione del sito www.urp.it, quale luogo dove si sostanziano le attività di sostegno e dove ha visibilità e dialoga la comunità professionale degli operatori della comunicazione. I servizi offerti sono stati di tipo informativo (raccolte normative, di atti e materiali, di proposte formative e bibliografiche, di link e news del settore, ecc.); di aggiornamento professionale e di consulenza (raccolta di casi, esperienze e progetti di lavoro, laboratori di apprendimento, ecc.). Lo scopo è quello di mettere a disposizione degli operatori una rassegna quanto più analitica e completa di metodi e di strumenti della comunicazione insieme ad esperienze pratiche di applicazione raccontate dai protagonisti delle innovazioni al fine di estendere nella pubblica amministrazione la progettazione, la gestione e l'implementazione dei servizi di comunicazione.
- Il *rafforzamento del network relazionale* attraverso il presidio ed il rilancio dei servizi di *community*, quali la banca dati nazionale degli URP (CercaURP), la *Newsletter* mensile; la mappa delle abilità, banca dati di amministrazioni esperte su temi e pratiche e strumenti della comunicazione finalizzata allo scambio e alla valorizzazione delle esperienze fra operatori; il *webmagazine* sui temi della comunicazione pubblica (Public@ndo) e soprattutto la *Mailing list Urpnews* degli operatori della comunicazione istituzionale che rappresenta, con i suoi circa 1300 iscritti, una delle prime comunità di pratica professionale.
- *Azioni di sostegno alla qualità della comunicazione pubblica* attraverso la progettazione delle attività del Tavolo permanente di lavoro con le pubbliche amministrazioni su temi e funzioni strategiche della comunicazione istituzionale. Il Tavolo permanente di lavoro del Progetto "URPdegliURP" è un canale ed uno spazio di discussione e confronto di ampio respiro. La filosofia che guida i lavori del Tavolo è quella del lavoro di gruppo che procede per obiettivi concreti e pianificati, sfruttando al meglio le opportunità derivanti dal confronto e dalla messa in comune di saperi ed esperienze al fine di ridistribuirli anche a tutta la comunità di pratica dei comunicatori pubblici.

- Nel 2007 è stata realizzata la *seconda edizione del Tavolo di lavoro “Comunicare la partecipazione”* che ha dato vita a momenti di discussione e confronto tra esperti e comunicatori pubblici sul tema del ruolo della comunicazione nei processi partecipati
- *L’attività di divulgazione di esperienze e conoscenze* attraverso la realizzazione di seminari e convegni; pubblicazioni e guide tematiche (collana editoriale Strumenti di *UrpdegliUrp*) ed altri prodotti multimediali per la diffusione e circolazione del *know how*.
- *L’attività di informazione e consulenza* diretta agli operatori della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni attraverso il consolidamento e il presidio dei servizi di sportello: la casella di posta elettronica dedicata *info@urp.it* e lo sportello telefonico e fisico presso il Dipartimento della funzione pubblica.

URPdegliURP – COMUNICAZIONE PUBBLICA IN RETE**Prospetto 10 - URPdegliURP in cifre (al 31 dicembre 2007)**

Accessi medi mensili al sito (www.urp.it)	ca. 128.000
Iscritti alla mailing list <i>URPnews</i>	1.242
Iscritti alla banca dati <i>CercaURP</i>	5.044 uffici URP
Iscritti alla banca dati <i>Mappa delle abilità</i>	257 amministrazioni
Articoli e recensioni pubblicati sul Webmagazine <i>Public@ndo</i>	117
Iscritti alla Newsletter <i>Info@urp.it</i>	2.308

Prospetto 11 – Attività di formazione per amministrazioni centrali e locali: i laboratori

Laboratori di apprendimento	<ul style="list-style-type: none"> - Il ruolo e l'identità dell'URP (2001) - Ascolto dell'utenza e valutazione dei bisogni (2001) - La comunicazione interna e le nuove tecnologie (2001) - La gestione del contatto con l'utenza (2002) - Tecniche di valutazione dei progetti e prodotti comunicativi (2002) - La comunicazione organizzativa (2002) - I piani di comunicazione (in collaborazione con il Programma "Cantieri") (2004) - Workshop "L'Usabilità in Test(a)" (Torino, 12 e 13 settembre 2005) sul tema dell'usabilità. in collaborazione con il CSI Piemonte 37 partecipanti in rappresentanza delle amministrazioni pubbliche centrali e locali.
Laboratorio di <i>benchmarking</i>	- Il confronto degli URP e delle amministrazioni per migliorare la comunicazione su web (2002-2003)
Laboratorio della mailing list di URPdegliURP	- Gli strumenti della <i>customer satisfaction</i> messi a punto dal lavoro cooperativo degli iscritti alla mailing list <i>Urpnews</i> (2002)

Prospetto 12 - Attività di ricerca, sperimentazione e produzione di know-how

Indagine quali-quantitativa sui sistemi di coordinamento delle funzioni di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche. (2003)

Cantiere di innovazione sui piani di comunicazione, in collaborazione con il Programma del Dipartimento della funzione pubblica "Cantieri" (2005)

Progettazione e realizzazione CD-ROM "Usabilità per la comunicazione pubblica" - con ipertesto e tutorial per la conoscenza e l'autovalutazione dell'usabilità dei siti web pubblici (stampate 2000 copie CD – disponibile versione *on line*)

Prospetto 13 - Attività di sostegno alla qualità della comunicazione istituzionale: i Tavoli Nazionali di Lavoro

Tavolo di lavoro su "I piani di comunicazione" (2006)

Tavolo di lavoro su "Comunicare la partecipazione" (2007)

Prospetto 14 – Attività di divulgazione dei risultati: le pubblicazioni

Collana Strumenti di URPdegliURP	<ul style="list-style-type: none">- Ascolto dell'utenza e valutazione dei bisogni (2002)- Guida alla comunicazione pubblica <i>on line</i> (2003)- Poligoni irregolari. La struttura di coordinamento e la funzione di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche italiane. Riflessioni ed esiti dell'indagine nazionale realizzata dal Progetto "URPdegliURP" (2004) - Ristampa 2005- Il Piano di comunicazione. Apprendere dall'esperienza (2006)- La comunicazione nei processi partecipati. Appunti dal Tavolo di lavoro Comunicare la Partecipazione (2007)
Altre pubblicazioni	<ul style="list-style-type: none">- Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche (2004) - in collaborazione con il Programma del Dipartimento della funzione pubblica "Cantieri"

Capitolo 5

L'innovazione tecnologica

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 5

L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA

5.1 Il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie

Il Dipartimento è la struttura di cui si avvale il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione nella definizione e nella attuazione delle politiche per lo sviluppo della Società dell'Informazione, nonché delle connesse innovazioni tecnologiche per le pubbliche amministrazioni, i cittadini e le imprese.

Nell'ambito delle competenze di cui all'articolo 22 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002, il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie (di seguito il Dipartimento), in particolare, opera al fine di:

- rendere il Paese protagonista dell'era digitale concorrendo, per quanto di competenza, alla definizione degli indirizzi strategici del Governo per la diffusione e l'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei diversi settori economici, sociali e culturali del Paese, alla attuazione di iniziative, programmi e progetti mirati a cittadini e imprese e allo sviluppo delle infrastrutture digitali, alla definizione di specifiche norme e regolamenti funzionali ad accrescere l'utilizzo e la diffusione delle tecnologie digitali e per il tramite di esse, la competitività del sistema economico nazionale;
- trasformare la pubblica amministrazione attraverso la realizzazione di iniziative di grande innovazione aventi ricadute sulla organizzazione e sulle procedure interne in ragione dell'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il coordinamento delle iniziative finalizzate a ridurre gli sprechi e a facilitare i rapporti con i cittadini e le imprese mediante l'uso delle medesime tecnologie e la realizzazione di iniziative di grande innovazione in aree prioritarie quali: sanità, turismo, scuola, cultura, sicurezza digitale e infomobilità, d'intesa con le pubbliche amministrazioni competenti centrali e locali;
- ridurre il *digital-divide*, attraverso iniziative per promuovere le competenze necessarie ad un adeguato uso delle tecnologie nei mondi della scuola, dell'università e della

ricerca, della pubblica amministrazione, centrale e locale, dell'impresa, del lavoro, della salute, dell'attività sociale e dei cittadini;

- supportare la cooperazione internazionale e l'esportazione delle "migliori pratiche" attraverso i progetti di "e-government per lo sviluppo" e sostenere l'azione del Governo Italiano nei rapporti bilaterali e multilaterali; seguire il Piano di Azione Comunitario e-2010 accogliendo l'invito della Commissione Europea e degli Stati Membri a svolgere un ruolo attivo nell'elaborazione delle nuove politiche in tema di Società dell'Informazione.

Nell'ambito delle politiche indicate, il Dipartimento provvede in particolare a:

- definire e aggiornare gli strumenti di programmazione nazionale, strategica ed operativa, in un'ottica di raccordo tra programmazione comunitaria, nazionale e regionale, con particolare riferimento alla definizione e aggiornamento di un Programma pluriennale delle politiche nazionali in materia di Società dell'Informazione ed al monitoraggio dell'impatto e dei risultati;
- partecipare all'attuazione di programmi europei e nazionali anche al fine di attrarre, ricercare, reperire, gestire e monitorare le fonti di finanziamento finalizzate allo sviluppo della Società dell' Informazione coordinando allo scopo tutte le strutture di cui si avvale il Ministro;
- assicurare le funzioni di segreteria del Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione;
- concorrere alla semplificazione normativa ed amministrativa attraverso interventi di natura giuridica ed organizzativa che tengano conto delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- sviluppare le strategie relative al cambiamento della pubblica amministrazione per una maggiore efficienza operativa, una maggiore qualità dei servizi e trasparenza dei processi amministrativi;
- promuovere specifiche iniziative in settori prioritari del Paese quali: turismo, sanità, scuola, cultura, infomobilità anche mediante progetti pilota e azioni di integrazione e coordinamento delle amministrazioni centrali e locali competenti per materia;
- concorrere, insieme alle amministrazioni competenti, alla definizione di misure ed azioni per il rilancio della competitività internazionale del Paese, con particolare riguardo alla partecipazione a programmi di ricerca e di innovazione europei ed nazionali, alle misure atte a sostenere l'innovazione tecnologica e digitale nel sistema

imprenditoriale, ivi compresi programmi relativi alla definizione ed allo sviluppo delle migliori competenze nel settore ICT;

- valorizzare ulteriormente il ruolo internazionale del Dipartimento, contribuendo a determinare e sostenere la posizione nazionale nei rapporti bilaterali e multilaterali relativamente alla Società dell'Informazione con particolare attenzione alle politiche comunitarie ed al Piano di azione *e-Europe*, e supportando la cooperazione internazionale e l'esportazione di "migliori esperienze" italiane attraverso i progetti *e-government* per lo sviluppo, implementati dalla struttura di missione specificamente creata ad hoc nell'ambito del Dipartimento;
- coordinare le strategie e le attività di comunicazione delle iniziative e dei risultati conseguiti dall'attuazione delle politiche avviate dal Ministro nel campo della Società dell'Informazione in collaborazione con le altre strutture di cui si avvale il Ministro e con le strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Curarne l'informazione quotidiana attraverso il sito internet del Dipartimento;
- coordinare le politiche sulla sicurezza informatica di intesa con le altre strutture di cui si avvale il Ministro nonché attraverso la partecipazione a diversi gruppi di lavoro all'uopo costituiti.

5.2 Le attività e i progetti

Nel corso del periodo di interesse, il Dipartimento ha seguito le iniziative di innovazione tecnologica di seguito riportate e suddivise per ambito di intervento.

5.2.1 Progetti nel settore della sanità elettronica

Piattaforma nazionale per la sanità elettronica (eHealth).

Prevede una serie di interventi coordinati.

Intervento: Tavolo permanente per la Sanità Elettronica (TSE).

Nel corso del 2007, il notevole impulso dato dal Dipartimento alle attività di coordinamento e supporto alle Regioni interessate dai progetti di Sanità Elettronica ha portato alla riattivazione del Tavolo permanente per la Sanità Elettronica (TSE) e alla messa a punto degli strumenti di

governance per la realizzazione del sistema di sanità elettronica, ovvero l'insieme dei sistemi locali federati orientati alla realizzazione dei servizi socio sanitari digitali.

Il Tavolo costituisce la sede di confronto e di consultazione tra le Regioni, le Province Autonome, il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e il Ministero della Salute, per l'armonizzazione delle politiche per la sanità elettronica. Il contributo del Tavolo è finalizzato alla definizione di un quadro normativo di regole tecniche, quale presupposto per la realizzazione del sistema.

Il TSE si presenta come uno strumento di governance ideale per integrare l'innovazione digitale nel processo di evoluzione del sistema sanitario, coordinando, sostenendo e stimolando le potenzialità presenti nel territorio, per sviluppare un'offerta di servizi sempre più vicina alle nuove esigenze dei cittadini.

Il Tavolo si è riunito il 18 luglio 2007 per fare il punto sullo stato di realizzazione dei progetti di sanità elettronica attivati presso le Regioni e conseguentemente:

- valutare, un'ipotesi di aggiornamento del proprio regolamento;
- rivedere le priorità d'intervento individuate in passato;
- definire l'organizzazione del lavoro da svolgere presso singoli gruppi di lavoro tecnici; per meglio raccordare le progettazioni regionali agli obiettivi generali della sanità elettronica.

L'oggetto principale delle attività di progettazione e realizzazione degli interventi di innovazione del settore è il Fascicolo Sanitario Elettronico del cittadino, la cui realizzazione dipende anche dalla definizione di modelli di riferimento per i documenti sanitari elettronici e dalla riorganizzazione dei processi di supporto alla condivisione dei dati presenti in ambito sanitario.

Un altro importante obiettivo è la definizione delle regole tecniche per gli interventi di natura trasversale, abilitanti per l'erogazione di servizi sanitari in modalità elettronica (accesso e autenticazione, firma digitale, uso delle carte, referto digitale, ecc.).

Il TSE, oltre a costituire una importante infrastruttura tecnica di raccordo tra le progettazioni regionali (sistemi in rete per i medici di medicina generale, telemedicina, CUP *on line* ecc.), realizzerà anche il raccordo tra i diversi progetti in tema di sanità elettronica a livello nazionale, regionale e aziendale, in termini di interoperabilità e riuso, con particolare attenzione all'evoluzione dei sistemi sanitari nel contesto europeo.

Intervento: Servizi in rete per i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta (MMG/PLS).

La realizzazione di un sistema integrato di comunicazione e di erogazione di servizi sanitari on line a supporto delle cure primarie (es. prescrizione, refertazione), per tutti i medici di medicina generale e pediatri di libera scelta che operano nel Mezzogiorno costituisce un presupposto fondamentale per la realizzazione del Fascicolo Sanitario Elettronico, federato ed interoperabile su scala nazionale.

Il progetto è realizzato a livello locale dalle Regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Molise, Sardegna, Sicilia e Lazio); il Dipartimento è responsabile delle attività di coordinamento, supporto e armonizzazione delle attività progettuali svolte a livello locale (realizzazione delle specifiche funzionali e tecnologiche del Fascicolo Sanitario Elettronico; identificazione e armonizzazione delle componenti comuni trasversali ai diversi progetti regionali).

Il progetto interesserà circa 15.000 MMG e PLS, le ASL e aziende ospedaliere coinvolte dalle Regioni e relativi operatori sanitari, e persegue i seguenti obiettivi strategici:

- migliorare l'efficienza delle cure destinate ai pazienti;
- agevolare i processi di integrazione tra presidi, professionisti, attività sociali degli enti locali;
- favorire la riorganizzazione e la razionalizzazione delle strutture sanitarie sul territorio.

Le azioni di sistema da un lato e gli interventi progettuali dall'altro permettono di sviluppare in modo parallelo regole tecniche condivise ed implementazioni concrete di riferimento (es. FSE), perseguendo una logica di interoperabilità nazionale del sistema di sanità elettronica.

In una prima fase, l'attività del Dipartimento ha previsto diversi livelli di intervento. E' stata fornita assistenza alle Amministrazioni regionali per la predisposizione delle schede tecniche progettuali da inserire in Accordi di Programma Quadro (APQ). Sono stati stipulati APQ con le Regioni coinvolte. E' stata fornita assistenza per la stesura dei capitolati tecnici regionali. Sono stati definiti a livello centrale, quale supporto alla progettazione regionale e punto di partenza per la progettazione condivisa, le specifiche funzionali di dettaglio dei processi sanitari erogati dal sistema e il data set minimo. E' stata completata la definizione dei requisiti funzionali e architetture del Fascicolo Sanitario Elettronico (Linee Guida per lo standard tecnologico relative alla componente IBIS a livello regionale): il documento è stato riconosciuto dalle Regioni di riferimento per l'intero progetto.

A partire dall'inizio del 2007, secondo accordi con il gruppo di lavoro interregionale, è stata avviata un'intensa attività di "progettazione condivisa", per la definizione dei requisiti tecnici e funzionali di dettaglio delle componenti di progetto comuni a livello regionale (es.: *SPCCoop compliance*, requisiti di sicurezza, interfacce con sistemi *legacy*, etc.). Alla progettazione condivisa è stata invitata a partecipare anche la Regione Lazio, e sono stati sollecitati contributi da altre Regioni che hanno presenziato agli incontri (Lombardia, Veneto, Toscana). Si sono svolti incontri mensili con le Regioni, per una regolare e proficua attività di scambio informativo volta alla ricerca di soluzioni comuni.

L'azione del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie mira ad incentivare le Regioni che si trovano in stato più avanzato (Sardegna, Puglia e in tempi recenti anche l'Abruzzo) a contribuire maggiormente allo sviluppo delle regole di interoperabilità e delle linee guida di interesse comune; rilevante è anche l'intervento sulle Regioni in ritardo, per supportarle nella risoluzione dei problemi tecnici e tentare di allinearle al cronoprogramma generale.

L'azione di coordinamento e di armonizzazione del Dipartimento ha prodotto, alla fine di giugno, un insieme di linee guida che potranno essere di riferimento non solo per questo specifico progetto.

Sono state anche avviate attività di sensibilizzazione delle associazioni di categoria degli utenti interessati al progetto, con la partecipazione della Federazione dei medici di medicina generale (FIMMG) agli incontri per la progettazione condivisa e il recepimento dei modelli di *patient's summary* da essa suggeriti. È stata avviata un'attività di diffusione dei primi risultati del progetto e di confronto relativamente alle soluzioni realizzative ipotizzate per RMMG con alcune Regioni, nel cui territorio sono state avviate sperimentazioni di modelli analoghi di cooperazione fra operatori del settore sanitario.

Intervento: Carta Operatore Sanitario (COS) – Diffusione firma digitale per la digitalizzazione dei processi e dei documenti sanitari.

Il progetto è di supporto al processo di diffusione della firma digitale tra gli operatori sanitari e coinvolge gli operatori sanitari delle Regioni: Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Umbria, Marche, Abruzzo, Sicilia, Lazio e della Provincia Autonoma di Trento. All'elenco si è aggiunta recentemente la Toscana.

Il progetto prevede l'acquisto e la distribuzione di CNS con firma digitale agli operatori sanitari (anche attraverso gara quadro CNIPA); la definizione delle linee guida tecniche sulla sicurezza; la progettazione, realizzazione ed integrazione dei servizi digitali (anagrafiche,

refertazione, prescrizione, etc.) con i servizi di firma digitale, il monitoraggio dell'attuazione del progetto.

In una prima fase, il Dipartimento ha svolto un'attività di promozione del progetto, raccogliendo le candidature dei progetti delle amministrazioni regionali, fornendo supporto all'analisi e all'istruttoria tecnica dei diversi progetti, per giungere alla stipula di convenzioni con le Regioni candidate a partecipare.

A seguito della registrazione delle convenzioni da parte della Corte dei Conti nel mese di aprile 2007, l'attuale fase del progetto ha riguardato l'avvio di incontri periodici con i referenti regionali di progetto a partire da luglio 2007, per procedere con le attività di assistenza tecnica alle Regioni per la progettazione esecutiva, in coerenza con i risultati del progetto Servizi in Rete per i medici di medicina generale (che prevede la firma digitale sui documenti clinici inseriti nei *repository* locali)

E' attualmente costituito un gruppo di lavoro interregionale che sta affrontando le problematiche di sicurezza del sistema. Le principali opportunità offerte dal progetto riguardano le attività di emissione di specifiche tecniche nell'ambito della sicurezza nel sistema sanità elettronica e la verifica degli ambiti di applicabilità di quanto previsto dal Codice delle amministrazioni digitali, nonché la coerenza con la normativa vigente sulla privacy.

Il progetto dà la possibilità di spingere sulla diffusione di standard di interoperabilità e di soluzioni condivise, continuando ad operare per l'integrazione dell'iniziativa con altri progetti curati dal Dipartimento (prenotazione online, telemedicina, applicazioni firma digitale, strumenti di autenticazione del paziente-operatore).

Intervento: Progetto pilota Centro Unico di Prenotazione on line.

L'intervento prevede la progettazione e realizzazione di sistemi di prenotazione on line (CUP on line) applicabili a livello locale e interoperabili a livello interregionale, per favorire e facilitare l'accessibilità del cittadino alle strutture erogatrici di prestazioni e diminuire i tempi d'attesa.

Il progetto è realizzato a livello locale dalle Regioni Umbria (capofila del progetto), Veneto, Marche, Emilia Romagna e la Provincia autonoma di Trento; il Dipartimento è responsabile delle attività di coordinamento, supporto e armonizzazione delle attività progettuali svolte a livello locale.

E' prevista un'attività di progettazione condivisa dell'architettura di riferimento per la realizzazione di CUP in ambito aziendale, territoriale, regionale e interregionale e dei sistemi di monitoraggio dei tempi d'attesa. La modalità realizzativa adottata prevede che ogni Regione curerà lo sviluppo di una componente del sistema, e la realizzazione di un'implementazione pilota a livello locale, di cui ogni Regione è responsabile.

Le azioni di sistema da un lato e gli interventi progettuali dall'altro permettono di sviluppare parallelamente regole tecniche condivise (es. modelli di interoperabilità di sistemi di prenotazione locali) ed implementazioni concrete di riferimento, in una logica di interoperabilità nazionale del sistema di sanità elettronica.

E' stato fornito supporto alle Regioni per le attività di istruttoria tecnica del progetto e sono state definite le linee guida architetture.

E' stato emanato il decreto ministeriale per l'assegnazione dei fondi alle Regioni.

Il 15 marzo 2006 sono state stipulate dal Dipartimento, per il cofinanziamento del progetto, apposite convenzioni con le Regioni Umbria, Veneto, Marche, Emilia Romagna e con la Provincia autonoma di Trento.

E' stato fornito supporto tecnico alle Regioni per l'istruttoria del progetto, per la verifica dell'architettura proposta e delle componenti applicative.

Sono state sviluppate azioni di coordinamento con il progetto "Mattoni - tempi d'attesa" del Ministero della Salute.

A seguito della registrazione delle convenzioni alla Corte dei conti, le Regioni sono state contattate per un primo incontro, svoltosi nello scorso mese di settembre, per dare avvio alle attività di progettazione condivisa ed alla fase realizzativa dei progetti pilota a livello locale.

Intervento: Telemedicina specializzata: la rete di telepatologia oncologica.

L'intervento intende realizzare una rete di telepatologia oncologica in ambito nazionale, mediante l'integrazione dei principali Centri di anatomia patologica ed oncologici delle Regioni Sardegna e Calabria con i Centri di Eccellenza Nazionali (IRCCS) quali il CRO di Aviano e l'INT di Milano.

Il progetto concorre ad elevare e ad armonizzare il livello della ricerca italiana sul cancro, in linea con i programmi europei, e prevede pertanto la progettazione, la realizzazione e l'avviamento di un sistema integrato di comunicazione tra operatori oncologici in grado di erogare, attraverso infrastrutture di larga banda, servizi di telepatologia, teleconsulto e di formazione continua in medicina.

Il Dipartimento ha dato assistenza alle amministrazioni regionali per la predisposizione delle schede tecniche progettuali degli Accordi di Programma Quadro, stipulati con le Regioni Sardegna e Calabria; è stata inoltre fornita assistenza per la stesura dei capitolati tecnici regionali e nella fase di progettazione esecutiva dell'intervento.

Nella Regione Sardegna il progetto è già in fase di realizzazione e si prevede a breve un rilascio dei primi servizi; la Regione Calabria è in fase di progettazione esecutiva (progetto RESTO).

Le soluzioni sviluppate in ambito regionale offrono buone potenzialità per una diffusione a livello nazionale. Tra le principali opportunità offerte dal progetto rilevano:

- la riduzione del fenomeno della migrazione sanitaria e quindi delle spese complessive di gestione in ambito regionale;
- il consolidamento e lo sviluppo delle eccellenze territoriali, tramite l'aggregazione delle community socio sanitarie regionali, nazionali e internazionali;
- l'omogeneità dell'assistenza ai malati di tumore e il miglioramento del servizio di cura dei pazienti oncologici.

Intervento: Teleformazione banda larga (eHealth).

Il progetto, che coinvolge le Regioni Abruzzo, Molise e Basilicata, mira alla realizzazione di servizi di teleformazione che favoriscano il processo di sviluppo professionale degli operatori sanitari e di servizi di teleconsulto, ovvero *second opinion*, per la discussione cooperativa dei casi clinici e la condivisione delle conoscenze sanitarie.

Il progetto prevede la definizione di un modello di gestione per una conduzione organica e sistemica finalizzata e al coordinamento e raccordo con i diversi attori (istituzionali e non); l'armonizzazione dei servizi di telemedicina specializzata (teleconsulto, *second opinion*) con le regole tecniche di sanità elettronica, e in particolare con quanto definito o in corso di definizione per il Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE); la definizione di contenuti formativi coerenti con gli standard e le linee guida CNIPA, finalizzandoli al progetto Servizi in Rete per i medici di medicina generale.

L'intervento intende realizzare un ulteriore ambito di armonizzazione di specifiche tecniche in ambito nazionale per lo sviluppo di un " Sistema della Sanità Elettronica Nazionale", con l'intento di favorire la diffusione e l'utilizzo dei servizi socio sanitari informatizzati da parte degli operatori anche attraverso strumenti di formazione *on line*.

Il Dipartimento ha dato assistenza alle amministrazioni regionali per la predisposizione delle schede tecniche progettuali degli Accordi di Programma Quadro, stipulati con la Regioni coinvolte nel progetto, che offre l'opportunità di realizzare un intervento di vasta scala per l'armonizzazione dei servizi realizzati o in fase di realizzazione nei singoli contesti regionali, lo sviluppo di contenuti digitali orientati alla formazione nell'ambiente sanitario per quanto attiene la tematica della sanità elettronica, la realizzazione di piani di formazione generalizzati per gli operatori sanitari.

Intervento: Programma europeo CIP Large Scale Pilot eHealth.

A partire dai primi risultati del progetto Sistemi in Rete per i medici di medicina generale, e dalle esperienze regionali maturate nell'ambito della sanità elettronica, fino all'inizio del 2007 il Dipartimento ha avviato una serie di attività preliminari alla partecipazione italiana al *Large Scale Pilot eHealth*, finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del programma per l'innovazione e la competitività (*Competitiveness and Innovation Programme, ICT Policy Support Programme*) per l'anno 2007.

La Commissione Europea ha lanciato una *call for proposal* nel mese di maggio 2007, che prevede la realizzazione di un pilota per l'interoperabilità fra Stati membri, con l'obiettivo specifico di sperimentare l'interoperabilità in ambito sanitario e di implementare modelli condivisi di *patient's summary* e di *e-prescription*, a supporto della continuità delle cure per il cittadino in mobilità negli Stati europei.

Nella seduta del Tavolo per la sanità elettronica del 18 luglio 2007, le Regioni hanno concordato le modalità della partecipazione italiana al progetto, in stretto raccordo con il Ministero della Salute; ed hanno approvato la candidatura della Regione Lombardia, che è stata delegata a rappresentare l'Italia, per partecipare all'attività istruttoria del progetto e agli incontri con gli Stati che si sono costituiti in consorzio e che hanno predisposto la proposta progettuale.

In risposta alla *call* è stato presentato ad ottobre 2007 il progetto "SOS – *Smart Open Services*", che qualora approvato dalla Commissione verrà realizzato nell'arco di 36 mesi da un consorzio formato da dodici Stati membri, fra cui l'Italia. Il progetto è stato recentemente approvato dalla Commissione.

Parallelamente, il Dipartimento ha raccolto manifestazioni di interesse da parte delle Regioni a partecipare al progetto, ed ha avviato una serie di incontri con le stesse a partire dal mese di novembre 2007, con l'obiettivo di garantire un coordinamento a livello nazionale del progetto

e di costituire un consorzio interregionale, composto dalle Regioni interessate, dal Dipartimento e dal Ministero della Salute, questi ultimi con funzioni di coordinamento, col duplice scopo di coordinare la partecipazione italiana al progetto europeo e sviluppare soluzioni di interoperabilità tra i modelli di fascicolo sanitario elettronico in fase di realizzazione a livello regionale. Si prevede che la convenzione istitutiva del consorzio sarà sottoscritta entro il mese di novembre 2008.

Intervento: Programma europeo CIP Large Scale Pilot EID – Verso il riconoscimento elettronico dell'identità a livello europeo.

Tra i progetti pilota per l'*e-government* inseriti nel programma europeo CIP Large Scale Pilot Type "A", il progetto STORK (*Secure identTity acrOss borDers acKnowledges*) riguarda l'implementazione di un sistema interoperabile per il riconoscimento dell'identità elettronica e l'autenticazione, che renderà possibile agli uomini d'affari, ai cittadini, agli impiegati governativi di utilizzare il proprio documento d'identità elettronica in ogni Stato membro.

Il coordinamento del progetto è stato affidato a Cap Gemini. Si prevede l'articolazione di vari *step* progettuali:

- effettuare una ricognizione dei sistemi di identificazione elettronica nei diversi stati membri;
- classificarli secondo livelli di "sostanziazione";
- identificarne gli aspetti/vincoli normativi e legali.

I sistemi di identificazione verranno incrociati rispetto ai requisiti normativi; si dovranno analizzare tecnologie connesse con la identificazione elettronica. La realizzazione di applicazioni basate sull'utilizzo *cross-border* dell'identificazione elettronica indagheranno sulle possibili applicazioni per il cittadino (iscrizioni universitarie *cross-border*, identificazione elettronica nei sistemi di tassazione, recupero elettronico dei benefici sociali), cooperazione inter-amministrativa (A2A) in particolare per applicazioni a livello intracomunitario, applicazioni per il settore industriale (settore bancario, turistico ecc.).

Il progetto è stato recentemente approvato dalla Commissione Europea.

Intervento: Formare i professionisti sanitari all'uso della Rete.

L'iniziativa "Formare i professionisti sanitari all'uso della rete" nell'ambito degli obiettivi del programma integrato "Formare il sud all'uso della rete", ha l'obiettivo di avviare un percorso di crescita delle competenze dei professionisti sanitari, al fine accelerare l'introduzione dell'innovazione digitale nei processi sanitari e il *change management* delle professionalità del settore.

Ciò è ampiamente in linea con gli obiettivi generali del programma integrato, che ha l'obiettivo di concorrere ad incrementare l'utilizzo intelligente delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione da parte di cittadini, funzionari della pubblica amministrazione ed imprese del Mezzogiorno, attraverso sia preliminari azioni informative e di sensibilizzazione in grado di accrescere la conoscenza, le competenze e la fiducia nella sicurezza e nei vantaggi delle tecnologie, sia azioni formative in modalità *blended* (cioè combinando incontri frontali con sistemi di *e-learning*), alle prime collegate.

L'intervento viene attuato attraverso il coinvolgimento delle amministrazioni regionali del Meridione, del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie ed il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione del Ministero dello Sviluppo Economico; ed è in fase di predisposizione un Accordo di Programma Quadro interregionale per l'attuazione delle iniziative progettuali.

A partire dal secondo semestre del 2007, si sono svolti incontri con le Regioni interessate dall'intervento per concordarne le modalità di attuazione. Il Gruppo di Lavoro Interregionale, composto dalle amministrazioni regionali destinatarie e coordinato dal Dipartimento, ha stabilito che l'intervento dovrà prevedere la costruzione di percorsi formativi erogati sia in modalità residenziale (*workshop*, seminari, formazione in aula) che a distanza (*e-learning*), in relazione alle aree di interesse, mirati a favorire l'aggiornamento delle competenze dei professionisti sanitari, in relazione allo specifico ruolo ricoperto.

Tali percorsi prevedono il coinvolgimento di differenti ruoli professionali individuati per le otto Regioni destinatarie, con diverso mix di modalità di erogazione in funzione del target e delle tipologie di contenuti.

I ruoli professionali individuati a fronte dell'iniziativa sono stati classificati in 3 macro aree per ciascuna delle quali è stato individuato anche il principale obiettivo formativo:

- i manager sanitari delle aziende e strutture pubbliche presenti sul territorio di riferimento, con l'obiettivo di diffondere la cultura dell'innovazione digitale nei processi sanitari ed i benefici derivabili sia per gli usi primari sia per gli usi secondari;

- i professionisti ICT, ovvero i responsabili sistemi informativi sanitari in ambito aziendale e regionale nei territori di riferimento, con l'obiettivo di accrescere le competenze su tematiche relative alle architetture, alla sicurezza e ai processi d'acquisto dei sistemi;
- i professionisti clinici, ovvero l'insieme dei ruoli medici sia in ambito ospedaliero che territoriale con l'obiettivo di accrescere le conoscenze e competenze nell'ambito della sanità elettronica.

L'intervento prevede, entro il 2008, la messa a punto e l'avvio di un piano complessivo di formazione per le categorie di utenti destinatari che comprenda, per ogni categoria, l'analisi dei fabbisogni formativi sulle tematiche relative alla sanità elettronica e preveda, inoltre, la progettazione, la realizzazione e la successiva erogazione dei relativi percorsi di formazione, anche attraverso strumenti di *e-learning* e di accreditamento ECM per i professionisti medici.

5.2.2 Progetti nel settore scuola e università

ICT4university

Prevede una serie di iniziative integrate tese a:

a) Sostenere la diffusione di servizi amministrativi innovativi, favorendo la realizzazione di infrastrutture abilitanti, materiali e immateriali.

In tale contesto si colloca il Protocollo d'Intesa con la Fondazione CRUI (Conferenza dei rettori delle Università Italiane) per la promozione della diffusione e dell'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel mondo accademico e la Convenzione con la Fondazione CRUI per la realizzazione di un'indagine conoscitiva sullo stato dell'infrastruttura *wifi* nelle università italiane.

Sono stati pubblicati, il 28 marzo 2008, il bando **wifi sud**, per un importo di 6 M€, che finanzia progetti, presentati dalle Università delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, finalizzati alla estensione e/o completamento di reti di connettività senza fili nelle aree ed edifici universitari, ma anche allo sviluppo di servizi on line per la didattica e/o amministrativi, accessibili gratuitamente da parte degli studenti ed il bando **campus digitali**, per un importo di 3,15 M€, che finanzia progetti, presentati dalle Università del territorio nazionale, finalizzati alla realizzazione, estensione e/o completamento di servizi didattici e amministrativi on line per gli studenti, ma anche al completamento di infrastrutture di rete nelle aree ed edifici universitari.

b) Promuovere prassi didattiche innovative basate sulle nuove tecnologie per incrementare l'efficacia e l'accessibilità dei sistemi di istruzione e favorire la cooperazione a livello nazionale e internazionale, caratterizzate da elevata innovatività, replicabilità e sostenibilità.

In questo contesto si pongono interventi volti a favorire la creazione di Campus virtuali (es. fruibilità delle lezioni a distanza, ecc)

c) Favorire l'accesso alla cultura e la mobilità degli studenti.

E' stato siglato in data 19.12.2007 il Protocollo d'Intesa tra il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, il Dipartimento per le politiche giovanili e le attività sportive, il Ministero dell'Università e della Ricerca e ABI (Associazione Bancaria Italiana) per la realizzazione del progetto "Diamoglicredito" teso alla concessione di finanziamenti bancari in favore di studenti universitari coperti dalla garanzia rilasciata da un Fondo di Garanzia costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per il pagamento di specifiche tipologie di spese, tra le quali quelle per l'acquisto di PC portatili.

d) Favorire diffusione di competenze nei settori del software open source e dei contenuti digitali, anche mediante l'offerta di borse di studio per partecipare a progetti OSS reali

e) Stimolare e sostenere l'imprenditoria giovanile per le nuove tecnologie, anche nell'ottica di valorizzare altre misure di incentivazione curate attualmente dal dipartimento quali il Fondo di garanzia per le PMI e il Fondo per il capitale di rischio, nonché altre misure disponibili a livello regionale.

INNOVASCUOLA - ICT e contenuti digitali per la scuola

Il progetto INNOVASCUOLA si propone di sviluppare contenuti digitali a supporto della didattica e di introdurre le nuove tecnologie della informazione e della comunicazione (ICT) nel processo formativo e di apprendimento, sostituendo il consueto paradigma "*Learn ICT*" con il nuovo "*ICT to learn*".

Il progetto ha sinora coinvolto 560 scuole, 3300 docenti delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Per la sua realizzazione è stato stipulato apposito "Protocollo di Intesa per lo sviluppo di servizi avanzati nelle scuole delle Regioni del Sud" tra il Ministro per le riforme e innovazioni della pubblica amministrazione e il Ministro per la Pubblica Istruzione.

A seguito del Protocollo di Intesa, è stato stipulato il 15 settembre 2006 apposito "Accordo per lo sviluppo di servizi avanzati nelle scuole delle Regioni del Sud" tra il Dipartimento e la Direzione Generale dei Sistemi Informativi del Ministero della Pubblica Istruzione.

Pertanto, sulla base delle esperienze maturate è possibile ora operare un salto di qualità offrendo un'iniziativa di più ampia portata, aperta ad un numero crescente di scuole (sia in termini geografici che di livello di istruzione), capace di stimolare con maggiore efficacia il mercato dei contenuti digitali (fornendo la possibilità alle scuole, università e docenti di rendere disponibili i propri prodotti; spingendo i fornitori tradizionali verso livelli di qualità più elevati) e in grado di superare il livello della sperimentazione e divenire una realtà della scuola italiana. E in quest'ottica che si pone il progetto INNOVASCUOLA.

Obiettivo del progetto è utilizzare le opportunità offerte dalle ICT alla didattica per trasformare la scuola in una grande piattaforma per l'apprendimento, la partecipazione e l'inclusione sociale: una scuola aperta verso la società, non solo in modalità digitale.

Tra i punti caratterizzanti della nuova iniziativa:

a) Assicurare la disponibilità a livello nazionale di un ambiente di apprendimento (piattaforma tecnologica InnovaScuola) per la fruizione e la creazione di contenuti digitali per la didattica

E' stato stipulato un contratto con la società Telecom - *Engineering* per la fornitura di servizi per la gestione operativa del sito web e portale dell'iniziativa Innovascuola nell'ambito del contratto quadro n.4/2007 per l'affidamento della progettazione, realizzazione e gestione di servizi di siti *web* e conduzione sistemi del Sistema Pubblico di Connettività, per la durata di 3 anni.

La nuova piattaforma dovrà essere arricchita con le nuove funzionalità la cui necessità è emersa nel corso della sperimentazione e in particolare con:

- la capacità di contenere non solo contenuti digitali a pagamento ma anche contenuti digitali gratuiti (comunque protetti in termini di diritti d'autore), al fine di ampliare al massimo l'offerta verso le scuole, aumentare l'azione di stimolo verso il mercato, sia in termini quantitativi che qualitativi;
- la possibilità di operare acquisti online tramite POS/carte di credito, al fine di permettere di acquistare alle scuole (e/o privati).

b) Sviluppare iniziative di formazione dei docenti per l'impiego della piattaforma e dei suoi strumenti, nonché per la creazione di contenuti didattici digitali, anche mediante la stipula di protocolli di intesa e accordi con soggetti pubblici e privati.

c) Stimolare la diffusione e l'utilizzo di contenuti digitali. Ciò sarà realizzabile mediante la messa disposizione, attraverso la piattaforma, di contenuti didattici digitali di altri gestori (Ministero dei Beni Culturali, RAI, ecc) nonché di materiali già realizzati da soggetti istituzionali (es. MPI), nell'ambito di progetti realizzati con finanziamenti del Dipartimento.

Inoltre in questo contesto si inseriranno azioni volte allo sviluppo di laboratori virtuali e sperimentazioni di strumenti di tipo collaborativo ed a supporto di campagne informative.

d) Favorire diffusione e adozione dell'ambiente di apprendimento, anche migliorando la dotazione tecnologica delle scuole, mediante il coinvolgimento diretto delle scuole e stimolando politiche e progettualità locali. In questo contesto si inseriscono anche iniziative volte a diffondere su ampia scala le soluzioni di accessibilità già sviluppate dall'iniziativa *e-inclusion*, conclusasi nel mese di dicembre 2007 e che ha visto il coinvolgimento di 108 scuole.

e) Promuovere una scuola più "aperta":

- aprendo la scuola al territorio, attraverso la creazione di luoghi di aggregazione e inclusione sociale. L'obiettivo è quello di utilizzare la scuola come punto di incontro sul territorio sviluppando laboratori, corsi e contenuti digitali a supporto di iniziative di inclusione sociale, facilmente replicabili sul territorio, mediante il coinvolgimento di scuole, università, organizzazioni no-profit, enti locali. E' stata stipula il 21.12.2007 la convenzione tra il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, il Dipartimento per le politiche giovanili e le attività sportive e la Regione Toscana per la realizzazione del progetto "Format@zione - i territori del linguaggio" con l'obiettivo di rendere disponibili ai giovani servizi e momenti di incontro e formazione che, attraverso la musica e la multimedialità, facilitino la sperimentazione della condivisione interdisciplinare delle esperienze linguistiche delle arti;
- favorendo la connettività da casa per rendere agevole l'uso della piattaforma, mediante l'attivazione di tavoli di lavoro con i fornitori di connettività e con produttori di *hardware* e di *software* per acquisizioni a favore di docenti e famiglie con studenti;
- introducendo sulla piattaforma strumenti di *eDemocracy* per il coinvolgimento degli studenti nella vita democratica della scuola;
- sviluppando azioni di comunicazione e sensibilizzazione rivolte a favorire la conoscenza delle opportunità del progetto Innovascuola nonché le potenziali offerte dalle ICT nel processo di insegnamento/apprendimento.

5.2.3 Progetti nel settore delle imprese

Distretti Digitali nel Mezzogiorno per l'agroalimentare

L'intervento prevede la realizzazione di un modello per la diffusione di meccanismi di integrazione digitale e innovazione tecnologica nei distretti dell'agroalimentare con l'obiettivo di facilitare l'accesso delle imprese distrettuali del settore ai sistemi d'integrazione digitale, di creare una rete tra i distretti per la promozione e la diffusione di *best practices* di carattere gestionale e tecnologico e di progettare, realizzare e avviare dei centri di servizi a supporto della filiera agroalimentare.

L'intervento opera su due linee di azione coordinate: da una parte il Dipartimento sviluppa le attività di sistema a regia centrale, per la creazione di una rete di centri di servizio con lo scopo di promuovere la ricerca e l'innovazione nel settore, per la definizione di regole informatiche e standard documentali per l'integrazione digitale della filiera produttiva, per la realizzazione di azioni di comunicazione, diffusione e sensibilizzazione nell'uso degli standard e delle tecnologie applicabili al settore ed assicura inoltre assistenza tecnica alle Regioni ed il coordinamento nelle fasi di attuazione regionale; dall'altra, le Regioni Puglia e Campania sviluppano la progettazione, la realizzazione e l'avvio di centri di servizi a supporto della filiera agroalimentare.

Il progetto è in corso di svolgimento: sono state convocate due riunioni con le Regioni, a giugno e ottobre 2007, per riferire sullo stato di avanzamento dei lavori. A seguito degli incontri, è stata avviata una revisione del piano delle azioni centrali di sistema inizialmente previste, al fine di determinare tematiche e priorità di comune interesse tra le Regioni e il Dipartimento, con particolare orientamento sulla tracciabilità. A tal fine si è concordato con le Regioni che sia condotta a livello centrale una attività di ricognizione, analisi e coordinamento con altre iniziative nel settore che possa condurre all'individuazione e elaborazione di possibili standard, regole e soluzioni tecniche di interesse per la filiera agroalimentare.

Distretti Digitali nel Mezzogiorno per il Tessile

L'intervento prevede la realizzazione di un modello per la diffusione di meccanismi di integrazione digitale e innovazione tecnologica nei distretti Tessile ed Abbigliamento con l'obiettivo di facilitare l'accesso delle imprese distrettuali del settore tessile abbigliamento ai

sistemi d'integrazione digitale; di creare una rete tra i distretti per la promozione e la diffusione di *best practices* di carattere gestionale e tecnologico trasversali ai differenti distretti tessili presenti nell'Italia meridionale; di valorizzare i centri servizi esistenti nelle aree distrettuali e, dove assenti, creazione di strutture di servizio ex novo attraverso cui fornire alle imprese servizi di supporto negli ambiti dell'innovazione di processo e prodotto.

L'intervento opera su due linee di azione coordinate: da una parte il Dipartimento sviluppa le attività di sistema che interessano tutto il settore Tessile-Abbigliamento, coordinando anche la costituzione di un gruppo di lavoro centrale con enti di ricerca e associazioni di categoria per la definizione e la promozione delle regole di integrazione digitale nella filiera del Tessile-Abbigliamento, i cui risultati saranno applicati a livello regionale e quindi diffusi a livello nazionale; dall'altra le Regioni attuatrici, Puglia e Campania, sviluppano servizi alle imprese secondo il proprio contesto normativo e territoriale, attraverso la costituzione/valorizzazione a livello locale di Centri Servizi Distrettuali (CSD).

Le attività di sistema e regionali si stanno svolgendo regolarmente. Sono in fase di attuazione interventi finalizzati a garantire visibilità del progetto a livello europeo, attraverso la partecipazione a progetti banditi dalla DG *Enterprise* della Commissione Europea e, a livello nazionale, attraverso la realizzazione di workshop in grado di riunire esperti del settore. Sono infine in fase avanzata di progettazione interventi finalizzati a garantire l'interoperabilità dei Centri di Servizio realizzati a livello regionale e una maggiore adesione delle PMI del territorio attraverso la disponibilità di strumenti *open source*.

ICT per eccellenza dei territori

Il Programma destina risorse allo sviluppo di progettualità e azioni rivolte a favorire l'emergere di territori di eccellenza nelle singole realtà regionali attraverso la valorizzazione di aree a forte potenzialità grazie all'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Il programma è articolato nelle seguenti linee di intervento ad attuazione regionale:

- promozione dell'innovazione digitale attraverso l'incentivazione alle imprese;
- sviluppo di servizi di *e-government*, attraverso il riuso di soluzioni già sperimentate per le imprese;
- sviluppo del capitale umano, attraverso il finanziamento di programmi specialistici di formazione;

- diffusione della larga banda, attraverso la realizzazione di infrastruttura a larga banda nei distretti industriali non raggiunti dal servizio.

Le Regioni interessate sono Sardegna, Campania, Sicilia, Calabria, Abruzzo, Molise, Puglia, e Basilicata

Tra le azioni svolte dal Dipartimento vi sono: coordinamento; assistenza tecnica alle Regioni e monitoraggio e diffusione dei risultati.

Fondo per la partecipazione al capitale di rischio di PMI innovative

La misura ha l'obiettivo di favorire la partecipazione al capitale a rischio nelle PMI e *start up* innovative nelle aree sottoutilizzate del Mezzogiorno, inclusi Abruzzo e Molise, a fronte di programmi d'investimento volti ad introdurre innovazioni di processo o di prodotto con tecnologie digitali da parte di società di gestione del risparmio (SGR) con regolamento approvato dalla Banca d'Italia e selezionate tramite procedura ad evidenza pubblica.

L'intervento del Dipartimento in ogni singolo fondo mobiliare chiuso non può essere superiore al 50% del totale del patrimonio complessivo del fondo in cui è realizzato l'investimento, ovvero ad una percentuale inferiore ove previsto dal regolamento di gestione. Nel caso di acquisto di quote di un comparto il suddetto limite è determinato nella misura del 33%.

Alla scadenza del fondo, o comunque al momento della sua liquidazione o nel caso di disinvestimenti parziali, il capitale è ripartito proporzionalmente alle sottoscrizioni del Dipartimento e degli altri sottoscrittori; il tasso di rendimento riconosciuto al Dipartimento non può comunque superare l'Euribor rilevato alla data della sottoscrizione delle quote maggiorato di 2 punti percentuali per ciascun anno di durata dell'investimento.

Il bando per la individuazione delle SGR e dei fondi mobiliari chiusi in cui effettuare gli investimenti è stato pubblicato sulla GURI il 1 agosto 2007. I termini di presentazione delle domande sono scaduti il 21 dicembre 2007. Il Comitato di Pilotaggio e Controllo è stato costituito il 22 gennaio 2008. E' ancora in corso la procedura di selezione. La Commissione Europea ha autorizzato l'estensione dell'aiuto fino al 31 dicembre 2008.

Programma di formazione rivolto all'innovazione per gli imprenditori

L'intervento è volto al sostegno di azioni dirette ad aumentare la cultura dell'innovazione negli imprenditori e i manager delle PMI attraverso il cofinanziamento al 50% di progetti presentati dalle associazioni di categoria per la sensibilizzazione, la formazione e l'animazione di imprenditori e personale con responsabilità di gestione. I progetti sono finalizzati a favorire strategie di crescita e innovazione aziendale, avvalendosi del contributo di esperti nazionali ed internazionali ed utilizzando strumenti di comunicazione, lavoro di gruppo ed apprendimento basati su tecnologie digitali.

Il bando è già stato aggiudicato a Confindustria, Confcommercio e Confesercenti per un valore complessivo pari a 3 Meuro. I progetti stanno procedendo regolarmente e secondo quanto previsto è stato realizzato il 60% delle attività formative.

Fondo di garanzia per le PMI

Dal 1999 è operativo il Fondo di garanzia per le PMI di cui alla legge 662/1996, il cui Gestore è MCC S.p.A. Nell'ambito del suddetto Fondo, nel settembre 2004 è stata avviata dal Ministero dello Sviluppo Economico, d'intesa con il Dipartimento, l'operatività della Sezione speciale "Tecnologie Digitali" (decreto ministeriale del 15 giugno 2004).

La misura ha l'obiettivo di favorire l'accesso al credito alle piccole e medie imprese che intendano effettuare programmi di investimento di durata non inferiore a 36 mesi e non superiore a 10 anni finalizzati ad innovazioni, attraverso applicazioni tecnologiche digitali, di prodotti, di servizi e di processi aziendali (organizzazione, ideazione, produzione, commercializzazione, logistica, distribuzione).

Lo strumento stenta a decollare: alla data del 19/6/2007, risultavano ammesse solo 128 operazioni, a fronte di finanziamenti concessi per circa 17 milioni di euro e un impegno del fondo di circa 1 Meuro (a fronte dei 100 Meuro disponibili). La prevalenza delle operazioni riguarda imprese del Nord Italia (77,3%).

Con l'intento di rendere lo strumento più efficace ed adeguato alle esigenze delle imprese, è stata meglio definita la gamma delle spese ammissibili, prevedendo l'incentivazione di ogni investimento finalizzato all'innovazione tecnologica. Diventano dunque agevolabili tutti gli investimenti in tecnologie digitali volti all'innovazione di prodotti, servizi e processi aziendali, anche con riferimento alla partecipazione a distretti o filiere. Sono compresi macchinari ed impianti ad alto contenuto di tecnologie digitali, ma anche servizi di

consulenza, servizi per la realizzazione di applicazioni informatiche e servizi di formazione all'innovazione per il personale. Al contempo, è stata rimossa la quota minima prevista per gli investimenti immateriali (prima pari al 50% sul totale del progetto).

Oltre a rispondere alle reali esigenze delle imprese, la previsione di ulteriori spese ammissibili alla Sezione rappresenta anche l'occasione per coordinare la garanzia pubblica con le agevolazioni decentrate alle Regioni (tra cui, in primo luogo, le agevolazioni *ex legibus* 1329/1965 e 598/1994 a favore delle imprese che investono in tecnologie digitali). Infatti, la possibilità di una combinazione - attraverso lo studio di pacchetti integrati di agevolazione - della garanzia con altri incentivi nella forma di contributi in conto interessi potrebbe rivelarsi molto vantaggiosa per le imprese.

In tale contesto, il sistema banche/confidi potrà realizzare prodotti finanziari ad-hoc per le imprese, eventualmente differenziati per tipologia di investimento e/o per tipologia di imprese (imprese fondate da giovani o imprese in fase di *start up*).

Fondo Rotativo per l'Innovazione Tecnologica

L'intervento, rivolto alle imprese, intende favorire la nascita di poli tecnologici e stimolare l'innovazione di processo e di prodotto, con il fine ultimo di sostenere lo sviluppo dell'innovazione digitale e favorire il miglioramento della competitività delle imprese.

Lo strumento d'attuazione è la legge 46/1982. La misura agevolativa prevede il 10% di finanziamento pubblico a fondo perduto, 81% di finanziamento pubblico a credito agevolato attraverso la cassa depositi e prestiti, il 9% di credito bancario. Prevede due parti:

Parte 1 - Sviluppo poli ad alto contenuto tecnologico

La misura ha l'obiettivo di favorire, nell'ambito di Poli Tecnologici, programmi di investimento, di ammontare compreso fra i 10 e i 24,5 milioni di euro e durata complessiva fra i 18 e 48 mesi, che dovranno essere finalizzati all'introduzione di innovazioni radicali di prodotto. Le tecnologie digitali dovranno essere parte caratterizzante delle suddette innovazioni. Soggetti beneficiari sono raggruppamenti (Poli Tecnologici) costituiti da grandi imprese, piccole e medie imprese partner di filiera (indotto) e relativi centri di ricerca privati (possono essere comprese nel raggruppamento anche Università e centri di ricerca pubblici).

Per il bando per la promozione dei poli ad alto contenuto tecnologico, pari a 360 milioni di euro, sono pervenute 72 proposte progettuali da raggruppamenti di grandi imprese e PMI

dell'*High Tech* in Italia per un ammontare di 1.155 milioni di euro di cui 435 milioni di euro sulle aree sottoutilizzate. E' stata effettuata una preselezione di 36 Poli Tecnologici nei settori Telecomunicazioni, Aerospazio, Componentistica elettronica, Trasporti. E' in corso la fase istruttoria dei progetti.

Parte 2 – Sviluppo distretti digitali

La misura ha l'obiettivo di finanziare programmi di innovazione di processi aziendali strategici, mediante l'uso di applicazioni informatiche, volti al rafforzamento dei rapporti di aggregazione dei distretti e nelle filiere produttive. I progetti, di ammontare compreso tra 1,5 e 10 milioni di euro e durata non inferiore a 18 mesi e non superiore ai 36, dovranno essere finalizzati all'introduzione di innovazioni di processo nelle fasi di ideazione, approvvigionamento, produzione, distribuzione e commercializzazione.

Con decreto interministeriale del Ministro per l'innovazione e le tecnologie e del Ministro delle Attività Produttive del 29 luglio 2005 è stata aperta la presentazione di domande per costituire distretti e filiere digitali per uno stanziamento di 270 milioni di euro. La graduatoria relativa è stata approvata il 20 dicembre 2006. E' in corso la fase istruttoria per il finanziamento dei progetti.

5.2.4 Progetti nel settore della sicurezza

112 Numero Unico di Emergenza (NUE)

Presso il Dipartimento è stato istituito un Tavolo tecnico informale con le amministrazioni coinvolte (Ministero dell'Interno, Ministero della Difesa, Ministero delle Comunicazioni), per il coordinamento della realizzazione del progetto. Il Tavolo ha stilato un progetto esecutivo per la prima fase di attivazione del 112 NUE nella provincia di Salerno ed il piano di massima per l'estensione a tutto il territorio nazionale. Il Tavolo, all'avvio delle attività nella provincia di Salerno, è confluito nell'Unità di monitoraggio, coordinata dal Ministero delle Comunicazioni ed istituita con decreto del Ministro delle Comunicazioni 22 gennaio 2008.

Il Dipartimento ha, inoltre, fornito supporto al Dipartimento per le politiche comunitarie in merito alla procedura di infrazione per il mancato recepimento della direttiva comunitaria che prevede la fornitura, da parte dei gestori di telefonia fissa e mobile, della localizzazione del chiamante.

E-call: sistema automatico di emergenza varato dalla Comunità Europea per una maggior sicurezza degli utenti della strada

Il Dipartimento, aderendo all'indirizzo espresso dalla Comunità Europea, ha avviato una serie di contatti con i soggetti coinvolti nella realizzazione del progetto (soggetti gestori dei numeri d'emergenza, TELECOM, FIAT), allo scopo di individuare le maggiori difficoltà da superare per assicurare affidabilità al sistema, che si propone di garantire l'invio di un messaggio d'emergenza al 112 NUE, automaticamente attivato al momento dell'incidente da un apparato installato sull'autoveicolo.

Il Dipartimento, pertanto, si appresta ad attivare la sperimentazione del sistema, in attesa della definitiva attuazione, prevista, dalle norme comunitarie, per il 2010.

5.2.5 Progetti con Regioni ed Enti locali

Centri di Accesso Pubblici ai Servizi Digitali dell'Amministrazione (CAPSDA)

Il progetto CAPSDA è in pieno svolgimento: dei 257 centri previsti da realizzare nelle 8 regioni meridionali ne sono pronti 183 e di questi 38 sono già attivi.

Il Dipartimento, avvalendosi della Società Innovazione Italia, ha provveduto alla realizzazione del *software* di monitoraggio, che verrà installato in tutti i centri attivati, garantendo il controllo del funzionamento e dell'utilizzo delle apparecchiature installate.

Servizi di Accesso per la Connettività Sociale (SAX)

I tre sottoprogetti SAX sono in pieno svolgimento.

Relativamente al progetto SAX-P, per la realizzazione di centri di accesso ad Internet, che insieme al progetto CAPSDA fa parte dell'iniziativa denominata "Cittadini in rete", sono stati collaudati 343 centri sui 531 previsti e di questi 281 sono già operativi. Anche in questi centri verrà installato il *software* di monitoraggio previsto per i centri del progetto CAPSDA.

Relativamente al progetto SAX-B, finalizzato alla diffusione tra i cittadini delle apparecchiature informatiche, sono stati erogati contributi per l'acquisto di 7.355 personal computer (molti dei quali destinati a persone diversamente abili e pertanto dotati di speciali interfacce d'uso), per la fruizioni di 1.607 corsi di formazione informatica di base e specialistica.

Relativamente al progetto SAX-I, finalizzato alla diffusione della Carta nazionale dei Servizi, le otto Regioni interessate hanno fatto richiesta di sole 5.133 Carte, rispetto alle 384.050 previste.

5.2.6 Progetti nel settore della Giustizia

Processo telematico

Il Dipartimento, nell'area giustizia, ha in corso un'attività comune alle tre giurisdizioni (giustizia ordinaria, amministrativa e contabile) e distinte attività per ciascuna di esse.

L'iniziativa progettuale comune prevede la creazione di un **punto unico di accesso** ai domini della giustizia ordinaria, amministrativa e contabile da parte dell'Avvocatura ordinaria e dello Stato e degli altri utenti qualificati. L'accesso potrà avvenire attraverso l'interoperabilità delle principali componenti del processo, dai difensori ai magistrati, agli uffici di segreteria, per garantire l'interscambio di dati e documenti in modo agevole e sicuro attraverso la realizzazione di un'unica struttura tecnico organizzativa in grado di fornire l'omogeneità del punto di accesso in termini di apparecchiature, applicazioni, procedure e modalità operative. Le attività distinte per giurisdizione attivano nuove iniziative o integrano iniziative già avviate e in via di completamento.

Giustizia ordinaria

L'intervento del Dipartimento, nel quadro dell'estensione del processo civile telematico, è finalizzato ad automatizzare i flussi informativi e documentali tra utenti esterni (avvocati e ausiliari del giudice) ed uffici giudiziari, per consentire lo scambio telematico di atti firmati digitalmente tra gli attori della giustizia.

In particolare, è stato avviato il progetto **Punti di accesso ai servizi per i cittadini (PASS)** che si pone l'obiettivo di realizzare una rete di sportelli front-office presso gli uffici del Giudice di Pace, presenti anche in comuni di dimensioni medio-piccole, che consentono ai cittadini, anche non residenti nella sede di un Distretto o di un Circondario, di ottenere un certificato direttamente dall'amministrazione giudiziaria più vicina, a prescindere dalla competenza territoriale.

Giustizia amministrativa

L'iniziativa prevede l'estensione dell'informatizzazione e l'evoluzione dei sistemi informativi dei Tar e del Consiglio di Stato per la realizzazione del **Processo amministrativo telematico**, per l'attuazione del *Disaster Recovery* ai fini della continuità del servizio, per il completamento della banca dati dei ricorsi non definiti.

Giustizia contabile

L'iniziativa prevede l'informatizzazione dei procedimenti di giustizia contabile relativamente alle seguenti linee di azione prioritarie :

- implementazione di servizi on-line per i cittadini e le imprese;
- implementazione di servizi on-line di ausilio ai professionisti;
- potenziamento delle banche dati giurisprudenziali per la consultazione dell'archivio informatizzato delle decisioni di merito.

Pagamenti elettronici

L'obiettivo è di consentire l'effettuazione dei pagamenti dei servizi in modalità telematica con l'identificazione dell'utente. Al fine di individuare metodologie omogenee per l'attivazione degli strumenti di pagamento elettronico nella pubblica amministrazione, presso il Dipartimento è stato istituito un Tavolo di lavoro per la realizzazione di applicazioni in tema di pagamenti informatici, che vede la partecipazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Banca d'Italia..

Le azioni dovranno portare:

- alla redazione delle regole tecniche previste dal Codice dell'Amministrazione Digitale;
- alla predisposizione degli strumenti tecnologici necessari ed alla definizione del piano di attivazione con il coinvolgimento delle amministrazioni erogatrici di servizi a titolo oneroso.

5.2.7 Progetti per la Società dell'Informazione

Partecipazione alla piattaforma tecnologica NESSI

Le piattaforme tecnologiche sono meccanismi di collaborazione di tipo misto (pubblico e privato) che riuniscono gli *stakeholders* più importanti in settori chiave per la competitività e la crescita economica (es: biotecnologie, energia, industria aerospaziale, etc.), al fine di sviluppare una visione strategica condivisa, identificare obiettivi comuni di ricerca industriale e sociale, e soprattutto mobilitare le risorse umane e finanziarie necessarie per il loro raggiungimento.

La piattaforma tecnologica NESSI (*Networked European Software and Service Initiative*) è promossa dalle 13 maggiori aziende ICT europee (tra cui Nokia, SAP, Telecom, IBM) per un totale di oltre un milione di posti di lavoro e circa 300 miliardi di euro di fatturato.

NESSI si prefigge l'obiettivo di sviluppare un'agenda condivisa a livello europeo per la ricerca nel settore delle architetture e delle infrastrutture software in grado di produrre soluzioni industriali innovative, trasversali ai vari settori produttivi e in grado, alla fine, di migliorare la sicurezza e il benessere dei cittadini.

L'open standards e l'open source software sono considerati da NESSI quali elementi chiave intorno a cui sviluppare la propria azione.

NESSI contribuisce alla definizione dei contenuti del VII Programma Quadro di ricerca.

Partecipando a NESSI, il Dipartimento ha la possibilità di contribuire al dibattito europeo sulla ricerca ICT, partecipare attivamente alla definizione degli standard industriali del futuro e disporre di una posizione agevolata per accedere (e far accedere) ai finanziamenti europei del VII PQ.

Il software Open Source

La convergenza delle tecnologie digitali e l'affermarsi di nuovi paradigmi per lo sviluppo e l'integrazione di sistemi *software* consente di prevedere un futuro molto prossimo in cui individui e organizzazioni (sia del settore pubblico che privato) potranno disporre con continuità, e attraverso una crescente varietà di canali, di servizi personalizzati ad alto valore aggiunto, erogati da piattaforme ICT distribuite e cooperanti. La tecnologia diventerà

trasparente, l'utente finale sceglierà tra i servizi disponibili in base alla qualità e al valore intrinseco dell'offerta.

In questo contesto, interoperabilità, *open standards* e *open source software* emergono come i fattori chiave su cui puntare per la creazione di un mercato realmente efficiente e dinamico, aperto anche alle piccole realtà imprenditoriali.

Il Dipartimento ha optato per un coinvolgimento diretto nel dibattito in corso in tema di *software open source*, sia al fine di poter disporre di un punto di osservazione privilegiato per meglio comprendere i processi in atto e le relative opportunità di innovazione per la pubblica amministrazione, sia per potervi contribuire attivamente presentando le esigenze peculiari della pubblica amministrazione. La strategia si sviluppa attraverso le seguenti linee di azione: migliorare la conoscenza sul fenomeno OS; rendere la pubblica amministrazione un consumatore intelligente e attento di software OS; promuovere il *software open source* quale strumento di collaborazione per i progetti della pubblica amministrazione; studiare nuovi modelli di business basati sul *software open source*; partecipare attivamente nel contesto europeo ed internazionale.

E' stata istituita una Commissione *Open Source*, allo scopo di fornire un quadro dettagliato ed aggiornato delle potenzialità del fenomeno per la pubblica amministrazione e linee guida per la valutazione e integrazione di prodotti *open source* nei sistemi informativi della pubblica amministrazione.

Il *software open source* è stato inserito o è in fase di inserimento nelle varie linee di azione del Dipartimento (in particolare per i progetti di innovazione in aree prioritarie) quale strumento per la collaborazione, la condivisione di esperienze e il riuso di soluzioni in progetti complessi della pubblica amministrazione.

Il Dipartimento è tra i partner del Progetto Integrato Europeo **QUALIPSO** - *A Quality Platform for Open Source Software*, finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del VI Programma Quadro (IST-F&6-Call5, Contratto 034763) per circa 10 Meuro con la finalità di innalzare la qualità dei prodotti open source ai livelli richiesti dagli attuali standard industriali dell'industria ICT. Nell'ambito del progetto, il Dipartimento ha ricevuto un finanziamento di 300 mila euro, ha promosso la conferenza internazionale sul *software open source* che si è svolta a Roma il 16-17 gennaio 2008, ha preso parte all'incontro ufficiale che si è svolto in Cina con il Ministero della Ricerca e Innovazione Cinese per favorire la creazione di centri di competenza OSS, ha presentato le proprie politiche open source durante il primo meeting internazionale di progetto svoltosi in Spagna.

Sistema Informativo sulla Società dell'Informazione

E' stata avviata la realizzazione di un sistema di acquisizione, organizzazione, processamento e restituzione dei dati riguardanti la diffusione della Società dell'Informazione nel Paese. L'iniziativa punta a consentire la messa in rete di tutte le pubbliche amministrazioni, centrali e locali, ma anche di altri soggetti comunque attivi nel settore, delle informazioni necessarie per accedere ad una visione dettagliata della penetrazione delle tecnologie innovative nel Paese e della diffusione dei connessi servizi ai cittadini e alle imprese. Il Dipartimento, attraverso collaborazioni mirate – sono già in corso contatti con l'Istat ed il CNIPA – punta ad assicurare al Sistema le necessarie capacità di sintesi, di analisi e di rappresentazione dell'insieme dei dati acquisiti, ponendo le basi per fare del Sistema stesso uno strumento indispensabile per la definizione delle politiche di settore. Il Dipartimento, inoltre, ha trasmesso al CNIPA, per il competente parere, gli atti di gara per l'affidamento delle attività di predisposizione e gestione del Sistema.

Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (AIRE)

E' stato istituito un tavolo tecnico con le amministrazioni coinvolte (Ministero dell'Interno, Ministero per gli Affari Esteri, Agenzia delle Entrate), per il coordinamento delle attività finalizzate all'erogazione di servizi ai cittadini italiani all'estero o ivi residenti (emissione del passaporto, emissione della Carta di Identità, richiesta di certificati), al completamento del Sistema INA SAIA del Ministero dell'interno, con cui il sistema consolare deve essere collegato, al completamento dei collegamenti con i singoli Comuni. L'obiettivo è quello di garantire il collegamento telematico, per il tramite dei sistemi informativi Interno ed Esteri, dei Consolati con i Comuni.

In questo ambito, con decreto del Comitato Interministeriale per la Società dell'Informazione, è stato finanziato con 2 milioni di euro (su un totale di 2,9 milioni di euro) il progetto per l'AIRE del Ministero dell'Interno.

All'interno delle problematiche connesse all'AIRE ed in attuazione delle disposizioni di legge volte a consentire alle popolazioni della minoranza linguistica slovena di avere il proprio nome e cognome scritti e stampati in forma corretta secondo l'ortografia della propria lingua

in tutti gli atti pubblici, è attivo presso il Dipartimento il Tavolo tecnico per la gestione dei caratteri diacritici e delle connesse tabelle di translitterazione.

Il portale italiano per il Turismo ITALIA.it

Il Dipartimento ha concluso, il 31 dicembre 2007, la convenzione con Innovazione Italia spa alla quale era affidata la realizzazione del Portale nazionale per il turismo ITALIA.it. Presentato nel febbraio 2007 alla BIT, il Portale sarebbe dovuto entrare in gestione a regime nel 2008, con il contributo delle Regioni per l'aggiornamento dei contenuti e con l'affidamento delle attività di gestione e di evoluzione ad un nuovo raggruppamento d'impresa e ad un apposito comitato di redazione. Le determinazioni assunte dal Vice Presidente del Consiglio con delega per il Turismo non hanno consentito la permanenza in linea del Portale, chiuso il 31 dicembre 2007 in previsione di un suo trasferimento all'Agenzia nazionale per il turismo.

5.2.8 Attività della struttura di missione “e-government per lo sviluppo”

Trasformazione della PA

In questo campo, le azioni svolte a livello internazionale sono state soprattutto guidate dalla consapevolezza che in tutti i Paesi, ed in particolare in quelli europei, il rilancio della competitività è strettamente connesso alla trasformazione del servizio pubblico che lo renda da un lato capace di rispondere efficacemente alle nuove esigenze dei cittadini, organizzazioni sociali ed operatori economici e dall'altro di fungere da “*driver* dell'innovazione”. Il dialogo internazionale sulla trasformazione dell'organizzazione del servizio pubblico, è stato sviluppato in particolare con la Commissione Europea ed alcuni paesi membri dell'Unione, con il Canada, con il Brasile, con la Cina, con il Dipartimento affari economici e sociali delle Nazioni Unite e con l'OCSE.

Tra le azioni principali svolte a livello internazionale in questo campo si segnalano:

Incontri bilaterali con i Ministri responsabili della riforma della pubblica amministrazione del Regno Unito, Spagna, Portogallo Austria, Francia, Canada, Stati Uniti, Cina e Giappone. Molti incontri hanno consentito di raccogliere idee nuove trasferite in politiche di innovazione della pubblica amministrazione.

Incontri con il Commissario Europeo *Reding* e con il Vice Presidente della Commissione *Vereughen*; incontri con il Segretario Generale dell'OCSE, *Gurria* e con alti funzionari OCSE; attiva partecipazione a tutte le iniziative UE e OCSE nel settore della semplificazione amministrativa e dell'*e-government*, in particolare quelle mirate alla sperimentazione prototipale di servizi interoperabili transnazionali.

Regional Forum on Reinventing Government - Roma, 21 maggio 2007. Nell'ambito delle iniziative regionali propedeutiche al Forum ONU sulla trasformazione delle pubbliche amministrazioni, l'Italia ha promosso un incontro ministeriale dei diversi Paesi dell'Europa. La dichiarazione finale raccomanda di avanzare nella costruzione di uno spazio amministrativo innovativo per l'Europa.

Partecipazione al VII° *Global Forum on Reinventing Government* dell'ONU (Vienna, 18-19 giugno 2007). La partecipazione all'incontro ha consentito di presentare le politiche italiane e avviare incontri bilaterali con ministri dei Paesi Europei e del Mediterraneo. Hanno avuto un seguito operativo in particolare gli incontri con i ministri di Marocco, Egitto e Libano.

Innovazione

Per favorire lo scambio della conoscenza ed i processi di innovazione sono state avviate - d'intesa con il Ministero dell'Università e della Ricerca e con il Ministero dello Sviluppo Economico - molteplici attività internazionali sia sul piano bilaterale che multilaterale, coinvolgendo opportunamente Confindustria, aziende private, università e centri di ricerca pubblici e privati.

Tra le azioni principali svolte a livello internazionale in questo campo si segnalano:

Tre visite bilaterali in Canada, l'ultima delle quali con una delegazione di circa una ventina di imprese dei settori dell'alta tecnologia.

Un evento promozionale dei distretti tecnologici italiani in Giappone, in occasione della manifestazione "Primavera italiana in Giappone".

Un incontro tra distretti tecnologici italiani e poli di competitività francesi a Milano.

La promozione di un'iniziativa per lanciare grandi progetti di ricerca innovativa nel settore medico e delle scienze della vita con il Canada.

Il rafforzamento della presenza internazionale in Italia in settori chiave di alta tecnologia (Centro ricerca *Boeing e Microsoft Innovation Centers*).

L'avvio - d'intesa con MiUR e MiSE - di tavoli di coordinamento per la partecipazione italiana alle *Joint Technology Initiatives europee*.

Il rilancio della Fondazione Nazionale per l'Innovazione COTEC, attraverso un rafforzamento dei rapporti con la COTEC spagnola e portoghese, una collaborazione con la Commissione europea (sancita con l'incontro con il Presidente Barroso del 31 ottobre 2007) e nuove attività operative a livello nazionale (Giornata nazionale dell'Innovazione, Premio dei Premi dell'Innovazione, valorizzazione della ricerca, mappatura delle competenze nel settore HT e innovazione).

Una missione esplorativa in Qatar che ha consentito di favorire l'avvio di alcune iniziative di collaborazione scientifica e tecnologica con CNR, ENEA, Politecnico di Torino e di Milano, Polo di Trieste.

e-government per lo sviluppo

L'iniziativa italiana avviata negli scorsi anni è stata rilanciata focalizzando l'attenzione su alcune aree e Paesi prioritari, selezionati d'intesa con il Ministero degli Esteri. L'obiettivo è di favorire, attraverso assistenza tecnica, scambio di missioni tecniche e progetti, iniziative di sostegno ai processi di riforma della pubblica amministrazione e di innovazione.

Tra le azioni principali svolte a livello internazionale in questo campo si segnalano:

Missione a New York e Washington per rafforzare il coordinamento dell'azione con le Nazioni Unite, la Banca Mondiale e la Banca Interamericana di Sviluppo, sia attraverso una migliore conoscenza delle *best practices* italiane da parte di queste istituzioni, sia attraverso nuove forme di cooperazione (1-6 novembre 2007).

Cooperazione tecnica e assistenza per progetti finanziati mediante fondi fiduciari con organizzazioni internazionali (Nazioni Unite, Banca Interamericana per lo Sviluppo, *Development Gateway Foundation*) in diversi paesi, soprattutto dell'area mediterranea e balcanica e nei Caraibi (Marocco, Tunisia, Libano, Giordania, Albania, Macedonia, Santa Lucia e Saint Vincent).

Supporto ai progetti di *e-government* all'Iraq nell'ambito dell'iniziativa bilaterale condotta dalla "Task Force" del Ministero degli Affari Esteri, inclusa la preparazione e l'organizzazione di visite e stage presso istituzioni scientifiche italiane di dirigenti e ricercatori del Ministero iracheno di Scienza e Tecnologia.

Partecipazione a diverse attività (convegni, seminari, missioni) nell'ambito dell'iniziativa promossa dall'OCSE "Good Governance for Development in Arab Countries", che vede l'Italia co-presiedere il gruppo tematico relativo all'*e-government* ed alla Semplificazione.

Preparazione, con il Ministero degli Affari Esteri, di un progetto di *Capacity Building* nei Balcani in collaborazione con le Nazioni Unite (UNDP), che sarà lanciato nella prima metà del 2008 durante una conferenza interministeriale in Italia.

Partecipazione all'iniziativa *InnovMed*, in collaborazione con le Nazioni Unite (UNDESA), che si propone di promuovere l'innovazione nelle PA dei paesi dell'area euro-mediterranea. In questo contesto è in corso di progettazione un Centro per l'Innovazione nella PA per i Paesi dell'area MENA (*Middle-East, North Africa*), con l'obiettivo di rendere più sistematiche le opportunità di scambio di buone pratiche e di dare supporto ai diversi programmi di *e-governance* locali e regionali.

Avvio di un programma di collaborazione con il Ghana, di concerto con il CNIPA e la SOGEL, finalizzato alla realizzazione di un progetto pilota per una rete tra sei amministrazioni e la Presidenza della Repubblica e di alcuni servizi digitali (flusso documentale, firma elettronica e posta elettronica certificata)

PAGINA BIANCA

Capitolo 6

La cooperazione a livello europeo ed internazionale

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 6

LA COOPERAZIONE A LIVELLO EUROPEO ED INTERNAZIONALE

6.1 L'attività internazionale svolta dal Dipartimento della funzione pubblica

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

Il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione definisce la strategia politica dei rapporti internazionali del Dipartimento della funzione pubblica e del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, individuando i temi prioritari e assicurando un'azione nelle diverse aree geografiche e in ambito multilaterale, nelle sedi delle Nazioni Unite, dell'OCSE e dell'Unione Europea. Infatti, oltre ai tradizionali e consolidati rapporti con i Paesi membri dell'Unione Europea, sono state rafforzate ed intensificate le relazioni con Paesi extra europei (Stati Uniti d'America, Canada, Giappone, Brasile e Cina) ed i Paesi dell'area mediterranea, con un intenso programma di visite da e verso l'estero.

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

6.2 I rapporti bilaterali

In particolare, sono state rilanciate le relazioni bilaterali con la **Francia**, con la firma di un *Memorandum* di intesa per la cooperazione con il Ministro per la funzione pubblica francese, sottoscritto a Roma il 19 aprile 2007 e con la visita a Parigi del Capo del Dipartimento della funzione pubblica il 5 febbraio 2008, per un incontro con il Direttore generale della funzione pubblica francese, Paul Peny e la partecipazione a un seminario sulla riforma del pubblico impiego in Italia. Sono stati rafforzati altresì i rapporti con il **Regno Unito** e con la **Spagna**. Questi ultimi due Paesi sono stati oggetto di visita da parte del Ministro *pro tempore*, che ha incontrato i suoi colleghi responsabili per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

In tale quadro, l'Italia ha promosso l'istituzione di un Gruppo di lavoro a livello ministeriale che raccogliesse i responsabili della modernizzazione amministrativa di Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e di altri Paesi, per confrontarsi e discutere sulle strategie future di innovazione e trasformazione della pubblica amministrazione mediante la piena applicazione delle tecnologie dell'informazione e comunicazione (ICT) e tenendo conto delle prospettive di evoluzione di queste.

Il Gruppo di lavoro, attivato dal Ministro *pro tempore* mediante inviti rivolti direttamente ai colleghi europei, si è attivato una prima volta a livello ministeriale in Italia, a Roma il 21 maggio 2007, con l'organizzazione del Forum regionale sulla trasformazione del governo, realizzato in collaborazione con le Nazioni Unite. L'incontro si è inserito nell'ambito delle iniziative regionali propedeutiche al VII Global Forum ONU sul *re-inventing government*, e la dichiarazione finale ha raccomandato di avanzare nella costruzione di uno spazio amministrativo innovativo per l'Europa.

Al di fuori dell'Europa, significativa è stata l'azione svolta per rafforzare i rapporti bilaterali con il **Canada**, nel settore dell'*e-government* e della modernizzazione della pubblica amministrazione, e con la **Cina**.

6.3 La cooperazione europea

A livello comunitario, il Ministro *pro tempore* per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione ha partecipato ai lavori del Consiglio Competitività informale sui temi prioritari dell'innovazione, tenutosi a Jyvaskyla nel luglio 2006 sotto Presidenza finlandese; inoltre il Ministro ha avuto incontri con il Commissario Europeo Reding e con il Vice Presidente della Commissione Vereughen.

Ancora a livello comunitario, il Dipartimento della funzione pubblica ha partecipato attivamente a tutte le iniziative ed attività che hanno luogo nell'ambito della Cooperazione Europea tra i Ministri e i Direttori Generali responsabili della funzione pubblica. La Cooperazione Europea tra i Ministri e i Direttori Generali responsabili della funzione pubblica, che opera da circa 20 anni, è una cooperazione cosiddetta "informale", in quanto non prevista dai Trattati istitutivi dell'UE. La cooperazione avviene, dunque, al di fuori di ogni accordo intergovernativo e si basa su regole definite informalmente nel corso del tempo.

Il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione prende parte agli incontri ministeriali in occasione dei quali sono fissate, mediante risoluzioni e programmi, le linee guida politiche e le direttrici per le iniziative di cooperazione che i Direttori Generali hanno il compito di attuare. L'agenda degli incontri ministeriali non è predefinita in quanto è la presidenza di turno dell'UE che decide in merito all'opportunità di convocare le riunioni; negli ultimi anni tali iniziative hanno avuto cadenza quasi annuale. I Direttori Generali responsabili della funzione pubblica si incontrano regolarmente due volte l'anno.

Il Capo del Dipartimento della funzione pubblica partecipa agli incontri dei Direttori Generali europei responsabili per la funzione pubblica finalizzati al confronto su tematiche di interesse comune, sulla base di agende stabilite dalla Presidenza di turno. In tali occasioni, inoltre, i Direttori Generali scambiano opinioni ed esperienze e analizzano i risultati di indagini di settore proposte e realizzate a cura di ciascuna Presidenza. Le indagini servono a valutare in maniera comparativa a livello europeo lo stato dell'arte delle attività dei diversi Stati Membri in aree di interesse per la cooperazione.

Per la realizzazione pratica delle iniziative e dei progetti nelle aree di cooperazione informale i Direttori Generali si avvalgono di specifici gruppi di lavoro:

- **Il Gruppo servizi pubblici innovativi** opera dal 1999 nell'area della qualità dei servizi pubblici occupandosi di temi quali *management*, organizzazione, miglioramento della qualità dei servizi, valutazione delle *performance*, indicatori di performance e *benchmarking*
- **Il Gruppo sulla gestione delle risorse umane**, che in origine si occupava esclusivamente della mobilità dei dipendenti pubblici in ambito europeo, dal 2001 copre l'intero tema della gestione delle risorse umane.
- **Il Gruppo sull'e-government**, istituito nel 2000 con l'obiettivo di promuovere e favorire lo scambio di opinioni, esperienze e buone pratiche fra gli Stati Membri nel settore dell'*e-government*, che focalizza le proprie attività sullo studio degli impatti delle nuove tecnologie dell'informazione e comunicazione sul funzionamento delle amministrazioni pubbliche e sulla cooperazione fra amministrazioni, il cosiddetto *Government to Government*.

Dirigenti e funzionari del Dipartimento della funzione pubblica e del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie prendono parte ai lavori dei gruppi e partecipano alle riunioni che si svolgono durante ogni semestre.

Nel corso del 2006 e del 2007 il Capo del Dipartimento della funzione pubblica italiano ha partecipato alle riunioni dei Direttori generali europei responsabili della funzione pubblica svoltesi a Vienna nel giugno 2006, sotto Presidenza austriaca dell'UE e a Berlino nel giugno 2007, sotto Presidenza tedesca; in questo caso il Capo Dipartimento ha rappresentato l'Italia anche all'incontro dei Ministri europei responsabili della funzione pubblica. Inoltre, Dirigenti e funzionari del dipartimento della funzione pubblica sono intervenuti, nel settembre 2006, alla quarta Conferenza sulla qualità nelle pubbliche amministrazioni europee, che si è tenuta a Tampere in Finlandia.

Sono inoltre operativi nell'ambito della cooperazione informale il Gruppo **dei Direttori ed Esperti per la migliore regolazione** e il Gruppo **dei Direttori delle scuole e istituti della pubblica amministrazione** che svolgono la propria attività in conformità a quanto previsto dal programma a medio termine per la cooperazione nella pubblica amministrazione.

Inoltre, il Dipartimento della funzione pubblica ha proseguito il sostegno e partecipazione alle attività dell'Istituto Europeo di Pubblica Amministrazione (EIPA) di Maastricht, assieme agli altri partner europei. Il Capo del Dipartimento è membro del Consiglio di amministrazione dell'Istituto e partecipa alle semestrali riunioni dello stesso e alle riunioni del Bureau. L'EIPA è uno dei principali istituti europei di ricerca e uno dei più importanti centri di formazione sui diversi temi riguardanti la pubblica amministrazione europea: in tale quadro opera un'Antenna dell'Istituto, con sede a Milano, e finanziata in parte dalla Regione Lombardia.

In particolare, nel corso del 2007, l'Italia ha partecipato attivamente alla definizione del procedimento di selezione del nuovo Direttore Generale dell'EIPA, contribuendo anche con la presentazione di due candidature di alto profilo, e collaborando attivamente con nuovo Direttore generale a partire dal suo insediamento il 1° novembre 2007, in vista di un rilancio delle attività EIPA e di un rafforzamento dell'Antenna italiana.

6.4 L'attività ONU e OCSE

Nell'ambito del Dipartimento per gli Affari economici e Sociali delle Nazioni Unite (UNDESA) la Divisione per la Pubblica Amministrazione e lo Sviluppo manageriale (DPADM) è stata incaricata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite di coordinare il programma per la pubblica amministrazione. Il Dipartimento della funzione pubblica ha partecipato attivamente alle iniziative portate avanti dalla Divisione per la pubblica amministrazione, in particolare alla realizzazione del Global Forum sul *re-inventing government*, prendendo parte ai lavori preparatori per l'edizione 2007: la partecipazione del Ministro *pro tempore* al *Global Forum* di Vienna del giugno 2007 ha consentito all'Italia di presentare a un vasto uditorio mondiale il proprio cammino di modernizzazione amministrativa e di riportare i risultati del Forum regionale sulla trasformazione del governo tenutosi a Roma il 21 maggio 2007. Inoltre, il Dipartimento della funzione pubblica ha sostenuto la promozione in Italia del premio ONU per la pubblica amministrazione, anche attraverso la candidatura di casi italiani di buone prassi amministrative.

Di grande rilievo è, inoltre, l'attività svolta dal Dipartimento della funzione pubblica in ambito OCSE. Il Dipartimento è infatti l'amministrazione capofila che coordina la partecipazione italiana alle attività del Servizio della *governance* pubblica dell'OCSE (*Public Governance Service*) e si occupa dei principali temi della *governance* (modernizzazione dell'amministrazione,

l'etica e la corruzione del settore pubblico e il governo elettronico): in tale quadro il Ministro *pro tempore* ha incontrato a Roma il nuovo Segretario generale dell' OCSE, Gurria, e i vertici della Direzione *Public Governance*. dirigenti e personale del Dipartimento, assieme a rappresentanti del Dipartimento innovazione e tecnologie, prendono parte alle regolari riunioni dei diversi Gruppi di lavoro dedicati alle risorse umane, al miglioramento della regolazione e al governo elettronico. L'Italia, in particolare, ha sostenuto e partecipato attivamente alle attività di cooperazione dell'OCSE con i Paesi terzi, in particolare quelle con i Paesi del Nord Africa e Medio Oriente; in tale quadro l'Italia ha la co-presidenza di due Gruppi di lavoro, sul governo elettronico e la semplificazione amministrativa e sulla qualità dei servizi e la migliore regolazione.

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

valorizzazione del capitale umano. È altresì indispensabile intervenire sulle infrastrutture di rete per raggiungere tutto il Paese, anche incentivando alleanze a livello locale.

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

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

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

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

CAPITOLO 2

La Pubblica Amministrazione

2.1 Luci e ombre

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il problema è che, a differenza di ciò che avviene nel mondo delle imprese, è il sistema normativo e non il mercato che regola la produttività della pubblica

amministrazione. Di qui, la bassa mobilità e gli automatismi nelle progressioni di carriera che oggi si osservano all'interno della pubblica amministrazione.

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

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

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

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

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

A oggi però sono ancora troppo poche le amministrazioni che si sono adeguate a tali sistemi. Di qui la scarsa consapevolezza e attenzione data alla definizione dei livelli di efficienza della spesa, di efficacia degli interventi, di qualità sia

¹² Il rischio d'impresa, peraltro, dovrebbe essere perlomeno condiviso con il responsabile politico, che in caso di inefficienza o vero e proprio “fallimento” è almeno responsabile di non aver dato le direttive adeguate e/o di non aver vigilato con la dovuta diligenza sulla loro attuazione o sulla necessità di correggerle adeguandole alle risorse disponibili.

percepita, sia oggettiva dei servizi, così come alla valutazione dell'operato dei dirigenti e dei dipendenti.

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

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

2.2 L'azione intrapresa dal Governo nei primi mesi

2.2.1 La strategia d'azione

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

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

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

Oltre all'avvio di questa nuova stagione di riforma, il Governo ha indirizzato la propria attività in funzione di un ripensamento organizzativo delle strutture preposte a governare questi processi di riforma, ponendo l'attenzione tanto ai due Dipartimenti coinvolti in tale attività (Dipartimento della funzione pubblica e Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie), quanto alle Agenzie pubbliche di supporto da essi controllate.

Il riordino delle Agenzie

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

- ridefinizione delle missioni e delle competenze;
 - riordino degli organi in base ai principi di efficienza, efficacia ed economicità nell'ambito di un sistema coordinato e coerente nei settori della formazione e della reingegnerizzazione dei processi produttivi della P.A.;
 - raccordo con tutte le strutture che operano nei settori della formazione e dell'innovazione tecnologica esistenti in Italia;
 - riallocazione delle risorse umane e finanziarie in relazione alla riorganizzazione e razionalizzazione delle competenze.
 - Il riordino di attività e competenze di CNIPA, FORMEZ, SSPA e DIT ne rilancerà il ruolo di "cabina di regia" del processo di ammodernamento tecnologico della pubblica amministrazione.
-

2.2.2 Riorganizzare la P.A.: il "Piano industriale"

Le parole chiave

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

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

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

Serve un'azione decisa volta a creare all'interno dell'amministrazione le capacità e le competenze necessarie a diffondere e impiegare strumenti e soluzioni installare e usare efficacemente questi sistemi. Accanto a ciò è indispensabile

porre mano al sistema degli incentivi. Da un lato, bisogna responsabilizzare la dirigenza ancorando la retribuzione di risultato al funzionamento della struttura, potenziando il controllo di gestione e il controllo strategico. Dall'altro, bisogna accrescere la trasparenza sui risultati conseguiti dalle amministrazioni, sia per favorire la pressione esterna, da parte di cittadini e di specifici "portatori di interessi", sia per favorire processi di emulazione e competizione tra amministrazioni.

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

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

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

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

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

Il coinvolgimento del cittadino non deve limitarsi solo alla valutazione della qualità dei servizi nella fase finale (che rimane comunque cruciale), ma deve

¹³ Si veda il rapporto del Dipartimento della funzione pubblica "*Customer satisfaction: a che punto siamo*" - Indagine sullo stato di attuazione della direttiva del Ministro per la funzione pubblica del 24 marzo 2004 sulle rilevazioni della qualità dei servizi percepita dagli utenti, 2007 (disponibile *on line*: http://www.magellanopa.it/kms/files/customer_satisfaction.pdf).

riguardare anche la fase di progettazione dei servizi. Non dimentichiamo, in questo ambito, il contributo positivo che può venire dalle associazioni dei cittadini e delle imprese.

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

Elemento imprescindibile perché una politica di questo tipo possa avere successo è dare trasparenza all'operato dell'amministrazione.

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

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

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

2.2.3 Operazione trasparenza

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

insediamento, ha messo a disposizione dei cittadini, in maniera massiccia e completa, la maggior quantità possibile di informazioni.

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

Le nuove tecnologie, e in particolare Internet, rappresentano un mezzo potente per accorciare, o addirittura annullare le distanze tra il cittadino-cliente e i servizi pubblici, siano essi dello Stato, delle regioni, degli enti locali. È dunque fondamentale, per costruire e far crescere un rapporto virtuoso tra cittadini e istituzioni, utilizzare la rete per mettere a disposizione di tutti la maggior parte possibile di informazioni sulla pubblica amministrazione, sia per raggiungere la minoranza attiva che può accedervi direttamente, sia per sottoporre al vaglio degli operatori della comunicazione una massa di dati corretti ed esaurienti, facilmente comprensibili e poco contestabili, forniti naturalmente nel rispetto della *privacy* e in modo da non turbare il buon andamento degli uffici.

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

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

Peraltro, la pubblicazione continua di dati che qualcuno, forse, avrebbe preferito tenere riservati, ha fatto emergere una miriade di esempi poco rassicuranti di come un'insufficiente attenzione da parte dell'amministrazione abbia dato vita a

un rilevante dispersione di risorse pubbliche. Diversamente dal passato ora tutto questo è di dominio pubblico e chiunque può esprimere i propri commenti in materia.

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

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

In attesa che l'articolo diventi norma di legge, il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione è partito per primo, pubblicando tutti questi dati sul proprio sito. Non appena è stato formalizzato il decreto costitutivo del Gabinetto del Ministro, il Ministro per primo, insieme al suo staff e a tutti i dirigenti del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, ha reso pubblici i medesimi dati, nell'intento di mantenere una solida coerenza tra i comportamenti nell'ambito dell'amministrazione e la strategia di governo, anche al fine di invitare le altre amministrazioni ad adottare le stesse "buone pratiche".

Consulenti e collaboratori della P. A.

Questa sezione dell'Operazione trasparenza è forse quella che ha sollevato il maggiore interesse da parte dell'opinione pubblica. Ai sensi dell'art. 53 del d.lgs. 165/2001 e in particolare del comma 14¹⁴, le amministrazioni debbono

¹⁴ Testo integrale del comma 14: "Al fine della verifica dell'applicazione delle norme di cui all'articolo 1, commi 123 e 127, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni e integrazioni, le amministrazioni pubbliche sono tenute a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, in via telematica o su supporto magnetico, entro il 30 giugno di ciascun anno, i compensi percepiti dai propri dipendenti anche per incarichi relativi a compiti e doveri d'ufficio; sono altresì tenute a comunicare semestralmente l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti. Le amministrazioni rendono noti, mediante inserimento nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica, gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico. Entro il 31 dicembre di ciascun anno il Dipartimento della funzione pubblica trasmette alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che hanno omesso di effettuare la comunicazione, avente ad oggetto l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza".

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

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

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

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

Si tratta, in ogni caso, di un numero di incarichi e di un ammontare di spesa che non possono non apparire eccessivi, o quanto meno meritevoli di un attento monitoraggio. Di qui, la previsione di legge, introdotta dal d.l. 112/08, che obbliga il DFP a trasmettere alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che non hanno adempiuto all'obbligo di comunicazione, che di fatto dà efficacia a

quanto previsto dalla normativa circa il divieto per le amministrazioni inadempienti di conferire incarichi di consulenza nell'anno successivo.

Incarichi retribuiti conferiti a dipendenti della P.A.

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

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

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

Nel complesso, il costo stimato delle assenze per motivi sindacali è stato calcolato in circa 121 milioni di euro. Le amministrazioni con i numeri più elevati di permessi sindacali retribuiti per l'anno 2006 sono le regioni e le autonomie locali

(con un costo stimato di 29.833.138 euro), il servizio sanitario nazionale (22.627.179 euro di costo stimato) e la scuola (20.157.489 euro di costo stimato).

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

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

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

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

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

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

¹⁵ Relativamente al mese di luglio sono state intervistate 70 amministrazioni che, in termini di dipendenti, rappresentano il 22 per cento di tutto il settore della pubblica amministrazione.

¹⁶ I risultati relativi a luglio tengono conto dell'intervento del decreto legge 112/08 convertito in legge 133/08 relativo alla nuova disciplina delle assenze per malattia del pubblico impiego e all'irrigidimento dei controlli e all'esclusione dalla corresponsione delle indennità o degli emolumenti accessori nei primi dieci giorni di assenza e della Circolare del Ministro n.7/08 del 17 luglio 2008 che chiarisce l'applicazione della norma di cui al punto precedente e prevede visite fiscali obbligatorie anche per un solo giorno di assenza dal lavoro per malattia.

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

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

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

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

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

Fonte: nostra elaborazione

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

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

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

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

Le fasi salienti della nuova iniziativa sono:

- la pubblicazione sul sito del Ministero per la pubblica amministrazione e l’innovazione dei casi di buona amministrazione posti in essere autonomamente dalle amministrazioni. Saranno raccolti e selezionati entro la fine dell’anno mille casi, individuati nell’ambito di varie iniziative per la selezione e la premiazione di buone pratiche. I primi cento casi di buona amministrazione sono stati pubblicati in occasione del lancio dell’iniziativa il 5 settembre 2008;
- l’istituzione di un nuovo “concorso” finalizzato a riconoscere e premiare i migliori risultati che le amministrazioni si impegnano a raggiungere. L’elemento nuovo di questo concorso è proprio il *focus* sui risultati, che devono essere misurabili e tracciabili nel tempo e saranno verificati anche attraverso visite *on site*. I risultati degli interventi pianificati costituiranno la base per introdurre elementi di premialità e di riconoscimento del merito nell’ambito della contrattazione decentrata a partire dalla nuova tornata contrattuale. Il Regolamento del concorso “Premiamo i risultati” è stato pubblicato sul sito www.innovazionepa.it il 12 settembre 2008;
- la realizzazione di un’ampia azione di disseminazione dei migliori risultati conseguiti dalle amministrazioni che avranno risposto al Concorso. Sarà un intervento rivolto a tutto il territorio nazionale, ma con un’attenzione

particolare ai territori in ritardo di sviluppo del Paese, dove il miglioramento della performance delle amministrazioni dovrà essere un volano dello sviluppo.

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

2.2.6 L'Operazione semplificazione

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

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

Su questi temi, la Commissione europea ha avviato delle iniziative abbastanza incisive per ridurre i costi amministrativi sostenuti dalle imprese, fissando l'obiettivo di riduzione al 25 per cento entro il 2012. A livello comunitario, infatti, la misurazione ha assunto un ruolo fondamentale quale strumento per la

¹⁷ Ci si riferisce ad esempio ai fastidiosi adempimenti relativi a moduli da compilare, documentazione da presentare, comunicazioni da effettuare, inclusi i costi per etichettature, relazioni, controlli, valutazioni e quelli relativi all'archiviazione delle informazioni e al supporto alle amministrazioni in sede di verifiche e controlli, mentre sono esclusi gli oneri cd. di "conformità sostanziale", sostenuti dalle imprese per adeguare processo produttivo, prodotti o attività a quanto previsto dalla legislazione, nonché i costi finanziari, derivanti dall'obbligo di versare importi di denaro (diritti, bolli, imposte, ecc.).

realizzazione della politica di *better regulation* che, nell'ambito della Strategia di Lisbona, mira ad accrescere la competitività dell'economia europea¹⁸.

Il taglia-oneri

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

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

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

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

In merito all'eliminazione o alla riduzione degli oneri, previsti per legge, il Governo è delegato ad adottare regolamenti delegificanti che consentono di

¹⁸ Con il "Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea" del gennaio 2007 la Commissione ha definito i settori d'intervento e la metodologia di stima, lo *Standard Cost Model* (EU-SCM), e ha proposto un obiettivo di riduzione del 25 per cento degli oneri amministrativi entro il 2012. Nel marzo dello stesso anno, il Consiglio europeo ha recepito questo obiettivo invitando gli Stati membri a porre in essere propri piani d'azione nazionali coerenti con gli standard europei (cfr. COM(2007)23 del 24 gennaio 2007; cfr. *Conclusioni del Consiglio Europeo dell'8 e 9 marzo 2007 in materia di better regulation*).

¹⁹ Art. 25 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

²⁰ Per la misurazione e la riduzione degli oneri nelle regioni si procede attraverso intese o accordi in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano o di Conferenza unificata.

introdurre in modo celere gli interventi di semplificazione che si rendono necessari.

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

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

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

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

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

dei programmi di misurazione e dei piani di riduzione, sino alla verifica dei risultati raggiunti, rappresenterà uno dei fondamentali fattori per il successo del “taglia-oneri”.

L'attività di Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA)

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

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

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

La tabella che segue mostra i risultati delle prime stime dell'impatto di alcune delle semplificazioni introdotte in materia di lavoro²⁴, prodotte dal Dipartimento

²¹ Cfr. *ivi*, art. 29.

²² Cfr. *ivi*, artt. 39 e 40.

²³ Cfr. *ivi*, art. 30.

²⁴ Non sono comprese nelle stime le semplificazioni in materia di lavoro, introdotte dal decreto legge 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, relative ad adempimenti non misurati in precedenza quali: l'eliminazione della tenuta della copia del libro paga per le aziende multilocalizzate, le semplificazioni relative al lavoro a domicilio, alla denuncia assicurativa per soci e coadiuvanti, l'abrogazione del registro d'impresa nel settore agricolo, l'abrogazione della normativa obsoleta in materia di collocamento dello spettacolo, le modifiche alla disciplina del lavoro occasionale, l'abrogazione della normativa che aveva introdotto procedure burocratiche per le dimissioni, le semplificazioni relative alla disciplina del lavoro delle

per la funzione pubblica d'intesa con il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali. Le stime dei risparmi, realizzate sulla base delle misurazioni effettuate con la metodologia dello EU-SCM, vanno considerate come indicative dell'ordine di grandezza degli oneri ridotti.

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

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

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

Fonte: nostra elaborazione

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

Benché si tratti per ora di dati stimati, è comunque un risultato importante. La verifica dei risparmi verrà realizzata alla luce dell'esperienza di prima applicazione delle nuove norme, mentre la quantificazione di quelli derivanti dalle

persone che effettuano operazioni mobili di trasporto, l'abrogazione di norme e la reintroduzione di alcuni istituti fondamentali relativi alle cooperative sociali e all'inserimento dei lavoratori svantaggiati e del lavoro a chiamata, le modifiche e le abrogazioni relative alla disciplina dell'apprendistato e l'abrogazione della norma penalizzante per il *part time*.

misure di semplificazione in materia di *privacy* e di controlli sulle imprese soggette a certificazione sarà effettuata a seguito dell'adozione dei relativi provvedimenti attuativi.

Il “taglia tempi”: tempi amministrativi rapidi e certi

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

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

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

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

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

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

Operazione graffiti: puliamo le città

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

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

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

2.3 La riforma del pubblico impiego

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

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

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

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

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

2.3.1 I diritti e i doveri del dipendente pubblico

La riforma del pubblico impiego deve partire dalla riaffermazione di uno statuto dei doveri del prestatore di lavoro pubblico. Doveri che trovano il proprio fondamento direttamente nella Costituzione, in cui è sancito che i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche (per mandato elettivo o per attività professionale), essendo al servizio esclusivo della Nazione (art. 98) sono

destinatari di un ulteriore obbligo: adempiere le funzioni pubbliche loro affidate con disciplina e onore (art. 54), secondo il principio di responsabilità (art. 28), assicurando imparzialità e buon andamento (art. 97).

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

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

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

²⁵ Salvo il caso, introdotto recentemente del CCNL delle Agenzie fiscali, della Sanità e delle Enti locali, di arresto in flagranza di reato per alcune fattispecie. Questa previsione è contrattuale e non normativa, in quanto la disposizione che la prevedeva è contenuta nel dpr n. 3 del 1957 (art.117, comma 3), che deve ritenersi disapplicata in virtù della privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico (cfr. l'art. 72, comma 1, del d.lgs n.165 del 2001).

2.3.2 La mobilità delle funzioni e del personale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3.3 La contrattazione collettiva nel pubblico impiego

I problemi della contrattazione

Le retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici presentano, dal 2000 in poi, una dinamica fortemente accelerata rispetto a quelle del settore privato. Tra il 2000 e il 2005 un'accelerazione simile si riscontra (seppure a tassi inferiori) anche tra gli impiegati delle grandi imprese private dell'industria e dei servizi. Tuttavia, mentre qui il fenomeno è in larga parte riconducibile al differenziale retributivo

impiegati-operai manifestatosi in relazione al riorientamento della domanda di lavoro verso professionalità più elevate verificatasi negli ultimi anni, nel caso del settore pubblico motivi appaiono diversi.

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

Molti gli elementi che fanno propendere per la seconda tesi.

È necessario osservare anzitutto che esiste una significativa diversità nell'applicazione, nel secondo biennio, dell'ipotesi del recupero degli eventuali scostamenti tra inflazione effettiva e inflazione programmata che si siano riscontrati nel primo biennio. La lettera del Protocollo del 1993 indica che "la comparazione tra l'inflazione programmata e quella effettiva intervenuta nel precedente biennio" costituisce "un punto di riferimento del negoziato" sugli incrementi salariali del secondo biennio, il cui importo è comunque "da valutare anche alla luce delle eventuali variazioni delle ragioni di scambio del Paese, nonché dell'andamento delle retribuzioni". In altri termini, tralasciando il tema dell'impatto delle variazioni delle ragioni di scambio, il concetto alla base del patto è che, se comunque le retribuzioni di primo livello sono cresciute nel biennio precedente in linea con l'inflazione effettiva (o, anche, se le retribuzioni di fatto sono cresciute in una misura "adeguata"), non c'è alcuna necessità di recuperare lo scostamento inflazione effettiva-inflazione programmata, perché non esiste un problema di tutela del potere d'acquisto delle retribuzioni.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lo scenario della manovra

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

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

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

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

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

I rinnovi contrattuali del biennio economico 2006-2007

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

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

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

La chiusura del biennio economico 2006-2007 dovrebbe quindi comportare nel 2008 una crescita complessiva delle retribuzioni contrattuali del 3,6 per cento al

netto degli arretrati. Agli incrementi tabellari vanno poi aggiunte, secondo il criterio di cassa, risorse per arretrati nella misura del 3,3 per cento delle retribuzioni tabellari.

Il contratto del biennio 2008-2009

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

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

Nel 2009, dunque, le retribuzioni tabellari dovrebbero crescere nella misura del 3,2 per cento.

Il quadro d'assieme del biennio 2008-2009 è riassunto dalla tabella di seguito riportata che mostra come, includendo nel calcolo gli arretrati, l'aumento della componente retributiva definita dalla contrattazione nazionale sarà nel complesso, nel biennio 2008-2009, pari in media a circa 3.250 euro lordi. L'incremento si distribuirà per circa 1.870 euro sul 2008 e per circa 1.400 euro sul 2009.

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

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

	2008	2009	Effetto cumulato
Rinnovi contratti biennio 2006-2007 siglati nel 2008	871	0	871
Chiusura contratti scaduti biennio 2006-2007	109	0	109
Contratti biennio 2008-2009	0	903	903
Totale incrementi tabellari	980	903	1.883
Arretrati contratti 2006-07 già siglati	790	0	790
Arretrati contratti 2006-07 in via di chiusura	99	0	99
Arretrati contratti 2008-09	0	480	480
Totale arretrati	888	480	1.368
Totale erogazioni	1.869	1.382	3.251

Le retribuzioni di fatto

Per il 2009, la manovra retributiva dispone la disapplicazione delle misure di finanziamento della retribuzione accessoria per alcune specifiche categorie di dipendenti pubblici sulla base di particolari disposizioni di legge anziché contrattuali. Lo scopo della misura è duplice: da un lato frenare per il 2009 la crescita delle retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici, nell'attesa del varo di un nuovo modello contrattuale, e dall'altro, "definire una più stretta correlazione di tali trattamenti alle maggiori prestazioni lavorative e allo svolgimento di attività di rilevanza istituzionale che richiedono particolare impegno e responsabilità" (decreto legge n. 112/2008, art. 67, c. 2).

Nel 2010 le risorse bloccate torneranno a confluire nei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle Amministrazioni statali, ma in misura ridotta (con un taglio del 20 per cento). Inoltre esse saranno conferite ai dipendenti "sulla base di nuovi criteri e modalità (...), che tengano conto dell'apporto individuale degli uffici e dell'effettiva applicazione ai processi di realizzazione degli obiettivi istituzionali indicati dalle predette leggi" (ivi, c. 3).

La norma prevede quindi la disapplicazione per un solo anno (il 2009) delle leggi che stanziavano risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa. Prevede anche, contestualmente (art. 67, c. 3), che dal 2010 le risorse, ridotte del 20 per cento, confluiscono di nuovo nei fondi per la contrattazione integrativa, con nuovi criteri e modalità di erogazione.

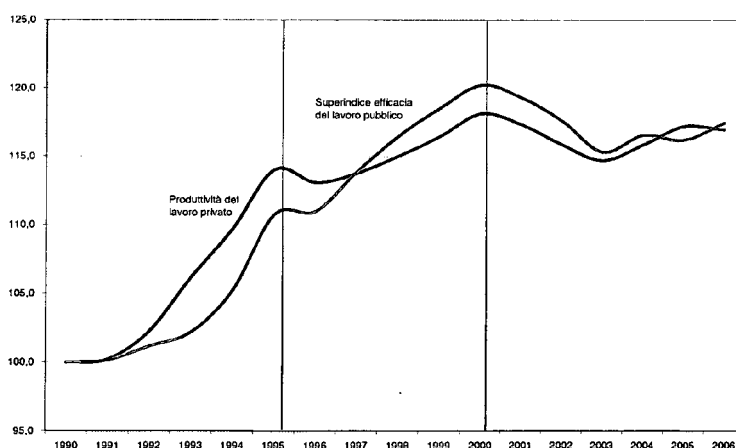
Tali leggi riguardano il personale di molti Ministeri e degli Enti pubblici non economici più importanti. Pertanto la disapplicazione per il 2009 delle norme speciali e poi i tagli a regime non riguardano tutti i dipendenti dei Ministeri o Enti, ma una parte di essi (circa 330 mila dipendenti), mentre dal 2010 buona parte di questi fondi torneranno a remunerare il lavoro pubblico, ma in accordo con criteri di merito e di risultato.

Un riferimento oggettivo per la dinamica delle retribuzioni di fatto

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

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

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

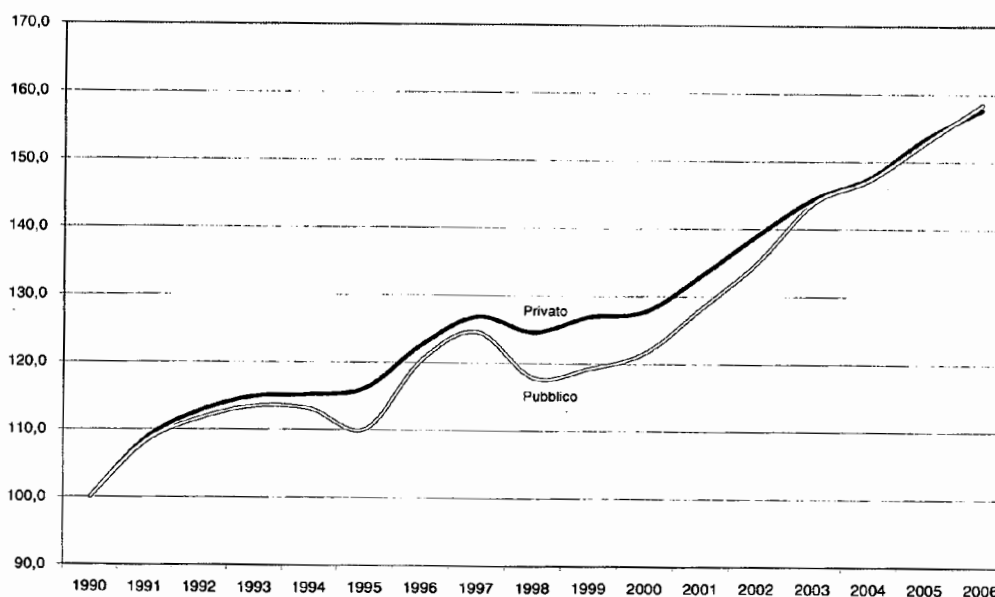


Fonte: Elaborazione su dati Istat, Conti nazionali

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

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

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



Fonte: Elaborazione su dati Istat, Conti nazionali

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

e il 2006 in accordo con la dinamica del “superindice”, il risparmio di spesa sarebbe stato superiore a 3 miliardi di euro l’anno.

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

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

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

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

La riduzione del Fondo Unico di Amministrazione

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

L’art. 61 prevede però l’istituzione di un nuovo fondo destinato almeno in parte al finanziamento della contrattazione decentrata. Il fondo presenta una dotazione iniziale a regime di 200 milioni di euro. In aggiunta a tale importo lo stesso sarà alimentato dalle economie derivanti dalla riduzione delle consulenze e incarichi ai dipendenti e da altri risparmi secondo quanto indicato dal medesimo articolo.

Queste risorse saranno trasferite ai fondi per la contrattazione integrativa ed erogate secondo i nuovi criteri di valorizzazione della produttività e miglioramento dell'efficienza.

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

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

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

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

	2008	2009	Effetto cumulato
A) Retribuzioni tabellari	3,6	3,2	6,8
B) A + contrattazione integrativa	3,6	2,3	5,9
C) B + arretrati	6,0	2,2	8,2

Nell'insieme, la contrattazione (nazionale e decentrata), dovrebbe far crescere l'aggregato retributivo corrispondente del 3,6 per cento nel 2008 e del 2,3 per cento nel 2009.

Aggiungendo a queste voci gli arretrati destinati a chiudere sia il biennio economico 2006-2007, sia quello 2008-2009, i tassi di crescita dell'insieme dei tre elementi risultano pari al 6,0 per cento nel 2008 e al 2,2 per cento nel 2009.

2.3.5 Il nuovo modello contrattuale: punti acquisiti

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

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

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

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

2.3.6 Il federalismo contrattuale

Lo schema di disegno di legge delega sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione recentemente approvato dal Governo prevede la possibilità di sviluppare gradualmente anche forme di "federalismo contrattuale", con l'obiettivo di assicurare la "tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e

autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico, anche in relazione ai profili contrattuali di rispettiva competenza” (art. 2, c. 2, lett. aa).

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

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

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

2.4 La valutazione della *performance*

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

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

Essenziale è responsabilizzare i dirigenti e i dipendenti pubblici non solamente al rispetto di astratti criteri di legalità formale (che pure è necessario siano comunque perseguiti), ma in funzione del perseguimento di concreti risultati, migliorando quella tendenza all’appiattimento che, invece di incentivare i lavoratori, rende vano ogni sforzo di riorganizzazione.

Serve dunque un sistema di valutazione che contribuisca, non solo a motivare il personale, ma a utilizzarlo meglio, a migliorare la sua soddisfazione, ad arricchire la base di competenza e conoscenza in cui trova fondamento l’organizzazione dell’operato pubblico.

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

Nella stessa direzione occorre garantire concreta attuazione ai principi di selettività e concorsualità con riferimento alle progressioni di carriera e al riconoscimento degli incentivi

Vanno fissate percentuali adeguate di risorse da destinare al merito e alla produttività del singolo dipendente, sulla base del contributo dato al raggiungimento degli obiettivi (secondo criteri oggettivi e in considerazione dei risultati conseguiti).

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

Inoltre, deve essere incentivata, con opportune provvidenze economiche, anche la realizzazione di progetti innovativi che ampliano i servizi al pubblico dal punto di

vista quantitativo e qualitativo, prevedendo l'individuazione di ulteriori e specifici criteri premiali in favore del personale coinvolto in tali progetti.

Quanto alle risorse finanziarie, esse potranno essere recuperate sia utilizzando a questa finalità fondi finora distribuiti "a pioggia", sia dando alle amministrazioni la possibilità di usare in termini premiali gli eventuali risparmi di gestione che dovessero manifestarsi.

Ovviamente tutto il sistema dovrà essere, oltre che trasparente e accessibile, improntato a equità organizzativa e procedurale, dando a un soggetto centrale la responsabilità di assicurare il necessario coordinamento metodologico oltre che del monitoraggio.

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

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

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

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

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

dei profili necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'ufficio cui lo stesso dirigente è preposto.

Naturalmente all'esercizio trasparente di questi poteri deve fare riscontro un peculiare regime di responsabilità, nel caso di omessa vigilanza sull'effettiva produttività delle risorse umane assegnate e sull'efficienza della relativa struttura. Se si responsabilizzano tanto i dirigenti, rendendoli effettivamente datori di lavoro, non si può prescindere dalla previsione di un adeguato apparato premiale, che valorizzi con adeguati incentivi economici "mirati" il raggiungimento degli obiettivi programmati, al termine di un procedimento di valutazione realmente selettivo. Il collegamento fra indennità di risultato e valutazione, inoltre, impone la mancata erogazione del premio in caso di mancata predisposizione dei sistemi di valutazione da parte dell'amministrazione.

2.4.2 La valutazione delle amministrazioni pubbliche

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

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

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

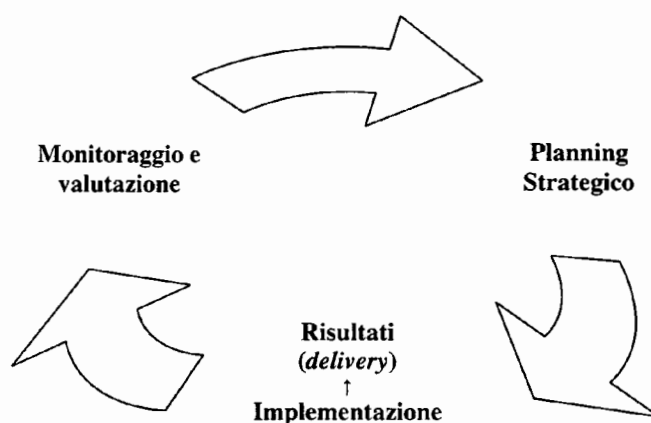
Requisito essenziale per realizzare tutto questo è costruire un sistema effettivo e funzionante di indicatori con cui valutare la performance delle amministrazioni

tanto in senso assoluto, che relativo, rispetto cioè ai risultati di amministrazioni nazionali e internazionali analoghe.

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

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

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



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

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

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

L'esperienza portoghese, inquadrata in un programma di riforma co-finanziato dal FSE e dal FESR, colloca la valutazione della performance al centro del ciclo di *management* per obiettivi, tramite un sistema integrato di valutazione obbligatorio che misura il raggiungimento degli obiettivi rispetto a tre parametri: efficacia, efficienza e qualità. La valutazione è realizzata a tre livelli: autovalutazione; valutazione critica interna da parte

del servizio competente in ogni ministero; valutazione esterna non automatica sulla base di un programma annuale di lavoro stabilito dall'Ispettorato delle finanze.

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

- valutare le politiche pubbliche secondo un programma di lavoro concordato con il Governo;
- accompagnare le amministrazioni nell'esercizio di autovalutazione e di miglioramento continuo con la diffusione di metodologie e *standard*;
- riconoscere le eccellenze tramite un sistema di certificazione volontaria e un premio all'eccellenza.

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

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

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

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

L'attuale Governo si è speso molto sul tema della trasparenza nella P.A. già dai primi giorni del suo insediamento (*cf.* pagine precedenti). Il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sul suo sito, ha pubblicato dati del personale, organigrammi, retribuzioni lorde e *curricula* dei dirigenti, nonché tassi di assenza per ufficio. Inoltre, appena definite le formalità dei decreti di gabinetto sono state inserite le informazioni relative al Ministro e al suo *staff*. Con lo stesso

spirito, altre amministrazioni – in modo trasparente e partecipativo – hanno attivato comportamenti imitativi fornendo le stesse informazioni.

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

Il servizio anticorruzione

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

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

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

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

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

²⁶ Ci si riferisce all'art. 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 recante le "Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione".

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

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

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

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

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

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

Partendo da queste constatazioni emerge l'esigenza di nuovi indirizzi e nuove azioni che diffondano effettivamente l'uso di tali strumenti. È necessario promuovere modelli che non siano finalizzati solo alla "misurazione della qualità percepita" ma anche a valutare la "qualità dell'azione amministrativa", secondo un processo che coinvolga in primis le performance delle amministrazioni. La

pubblica amministrazione, imparando a valutare meglio se stessa, potrà migliorare anche i servizi che offre, con ricadute virtuose sulla soddisfazione degli utenti.

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

Ulteriore elemento da considerare riguarda la necessità di coinvolgere in questa attività i cittadini, anche attraverso le loro associazioni, secondo le logiche di *co-evaluation*. Al riguardo, l'esperienza dell'*audit* civico, già utilizzato diffusamente nel settore sanitario, può costituire un utile punto di riferimento per consentire ai cittadini di comunicare e far valere il proprio punto di vista in ordine a questioni di rilevanza pubblica e sociale, soprattutto quando riguardano direttamente la tutela dei diritti e la qualità della vita. Priorità in questo campo andrà data ai servizi a forte impatto sul cittadino, come l'istruzione, i servizi erogati dai comuni e, in generale, tutti i servizi di *front-office*.

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

La Delivery unit

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

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

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

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

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

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

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

Appendice: interventi normativi in materia di P.A.**1 L'azione di Governo e la politica di bilancio**

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

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

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

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

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

Le misure in materia di semplificazione

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

- Il taglia-oneri. L'articolo 25 prevede l'approvazione di un programma di misurazione degli oneri amministrativi proposto dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dal Ministro per la semplificazione normativa. Il piano è finalizzato alla riduzione, in misura del 25 per cento, degli oneri amministrativi entro il 2012. Sulla base delle misurazioni effettuate, il Governo adotterà una serie di regolamenti di delegificazione volti ad assicurare la riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese. Le disposizioni attuano quanto stabilito dagli Stati dell'Unione Europea in occasione del Consiglio Europeo del marzo 2007.
- Il taglia-enti. Tra le misure in materia di semplificazione rientrano le norme di cui all'articolo 26 del decreto-legge, che assicurano una procedura per la soppressione degli enti pubblici con una dotazione organica inferiore alle cinquanta unità di personale²⁸, e degli enti pubblici non economici per i quali, alla scadenza del 31 marzo 2009, non sono stati emanati i regolamenti di riordino previsti dalla legge Finanziaria per il 2008²⁹. Con decreto interministeriale sono individuati gli enti da sottrarre alla soppressione *ex lege* prevista dalla medesima norma. A tal fine, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e il Ministro per la semplificazione hanno avviato l'attività istruttoria preordinata alla ricognizione degli enti da "salvare",

²⁷ Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria".

²⁸ Sono esclusi dalla soppressione gli ordini professionali e loro federazioni, le federazioni sportive, gli enti parco, gli enti di ricerca, gli enti non inclusi nell'elenco delle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della P.A., nonché una serie di enti espressamente indicati.

²⁹ Cfr. articolo 2, comma 634, della legge n. 244 del 2007.

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.

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

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

Questi hanno riguardato:

- la messa a punto, all'interno del Piano industriale per la P.A., di un insieme di azioni tese a rendere maggiormente efficiente l'apparato pubblico diffondendo al suo interno l'utilizzo delle nuove tecnologie digitali, anche per quel che riguarda l'aumento della trasparenza e dell'accessibilità delle informazioni e dei servizi;
- l'avvio dell'iniziativa "Reti amiche", tesa a rendere più semplice la fruizione dei servizi offerti dalla P.A. da parte dei cittadini, specie nelle realtà territoriali più marginali;
- la sottoscrizione di alcuni protocolli di intesa, volti a sia allo sviluppo della cooperazione pubblico-privato nei settori della scuola e dell'innovazione, sia a rafforzare le iniziative di promozione internazionale delle principali realtà innovative del Paese.

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

3.2. L'azione del Governo nei primi mesi

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

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

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

- prevedere sanzioni, compresa l’inibizione dell’erogazione dei servizi disponibili in modalità digitali attraverso canali tradizionali, per le amministrazioni che non ottemperano alle prescrizioni del Codice;
- quantificare gli effettivi risparmi conseguiti dalle singole amministrazioni da utilizzare per finanziare i progetti di innovazione e per incentivare il personale coinvolto nei progetti;
- modificare la normativa in materia di firma digitale per semplificarne l’adozione e l’uso da parte della pubblica amministrazione, dei cittadini e delle imprese;
- prevedere il censimento e la diffusione degli applicativi informatici realizzati o utilizzati dalle pubbliche amministrazioni, dei servizi erogati con modalità digitali, delle *best practices* tecnologiche e organizzative adottate;
- incentivare il *project financing* quale strumento per l’accelerazione dei processi di valorizzazione dei dati pubblici;
- prevedere l’utilizzo del web nelle comunicazioni tra le amministrazioni e i propri dipendenti;
- prevedere la pubblicazione, sui siti delle pubbliche amministrazioni, di indicatori di *performances*.

Il Piano industriale contempla anche la definizione, da parte del Ministero per la pubblica amministrazione e l’innovazione d’intesa con la Conferenza unificata, di un Programma volto ad assicurare l’adesione di tutte le pubbliche amministrazioni al Sistema Pubblico di Connettività (SPC) per garantire la realizzazione di progetti di cooperazione tra i rispettivi sistemi informativi, l’interoperabilità delle

banche dati e il miglioramento dei servizi erogati anche online ai cittadini e alle imprese.

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

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

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

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

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

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

Gli eventi tematici saranno strutturati in Forum partecipativi o mostre temporanee e coinvolgeranno imprese italiane ed eventuali controparti cinesi, grazie alla collaborazione attivabile attraverso le relazioni istituzionali e commerciali in corso tra i due Paesi, raccogliendo la disponibilità a partecipare delle associazioni imprenditoriali, delle imprese più innovative e, in generale, dei soggetti pubblici e privati interessati.

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

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

I Protocolli di intesa con Microsoft

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

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

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

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

- il primo è un progetto prototipale di “scuola del futuro”. Esso coinvolge gli studenti, i docenti e l’amministrazione della scuola, per promuovere l’utilizzazione delle esperienze più avanzate di comunicazione e sperimentazione di nuovi approcci didattici, al fine di diffondere l’apprendimento “in rete” attraverso la valorizzazione delle comunità esistenti impegnate nell’innovazione della didattica e nell’uso delle nuove tecnologie nella scuola. Il polo sperimentale è stato individuato presso l’Istituto Tecnico Commerciale e per il Turismo statale “M. Laporta” di Galatina, in Provincia di Lecce.
- il secondo progetto prototipale è quello del VoIP, ovvero dei servizi telefonici veicolati attraverso internet. Questa tecnologia si sta diffondendo in tutto il mondo e offre i vantaggi dell’integrazione dei servizi di voce, messaggistica e posta elettronica, con costi assai inferiori a quelli dei canoni telefonici. Per accedere ai servizi occorre disporre degli accessi ADSL a internet e di apparecchi semplici, che possono anche essere già incorporati nei personal computer di nuova generazione. Ma per usufruire dei vantaggi di questa tecnologia occorre acquisire capacità di utilizzo intelligente all’interno delle organizzazioni diffuse sul territorio, come la scuola. Ciò potrà avvenire con la diffusione di esperienze e *know how* attraverso la condivisione delle esperienze in formato condiviso e interattivo, secondo la logica del web2.0.

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

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

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

3.2.2 Reti amiche

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

L’intervento mira a dare ai cittadini la possibilità di usufruire di alcuni servizi prestati dalla Pubblica amministrazione senza doversi recare presso gli uffici

pubblici, ma semplicemente contattando l'amministrazione tramite gli sportelli e i servizi di connettività messi a disposizione da reti pubbliche o private, normalmente dedicate ad altri scopi.

I primi risultati non hanno tardato a farsi vedere.

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

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

Il progetto non si ferma però a queste esperienze. L'obiettivo è fare in modo che da queste prime iniziative gemmi una famiglia di esperienze analoghe, dove l'affermarsi di altre alleanze tra amministrazioni e reti offra al cittadino l'opportunità di avere un insieme di nuovi, e più efficienti, servizi.

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

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

La logica dell'iniziativa è, dunque, di tipo modulare. A un insieme di progetti immediati, resi possibili da rapporti già in essere fra i gestori delle reti e le

amministrazioni, seguiranno altre esperienze via via che nuovi contenuti e soggetti si aggiungeranno. In parallelo anche le reti si estenderanno, fino a coprire l'intero territorio nazionale.

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

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

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

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

Con "reti amiche" l'esigenza di capillarità sul territorio dell'amministrazione pubblica potrà essere in parte superata. Non servirà più avere uffici anche nei territori più marginali, dove i costi di esercizio sono sproporzionati. L'universalità del servizio potrà essere garantita da un sistema misto, in cui un *network* di uffici pubblici distribuiti in modo da coprire i principali agglomerati sarà affiancato dall'insieme di accessi messi a disposizione dalle "reti amiche" così da garantire le esigenze di prossimità, anche nelle realtà più piccole.

Il vantaggio per l'amministrazione non si limita tuttavia solo a questo. Oltre a dare luogo a una competizione virtuosa tra le reti federate al suo interno, il progetto potrà dare dei punti di riferimento per la misurazione dei livelli

qualitativi di servizio e di produttività della P.A. e, conseguentemente, per la valutazione del lavoro svolto dai dipendenti pubblici.

3.2.3 Gli indirizzi di legislatura

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

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

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

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

Si badi bene: non si vuole dare vita a un'azione passiva, volta solo ad assecondare le istanze poste dalle varie amministrazioni centrali e dal sistema delle autonomie. Se così fosse, l'intervento troverebbe un ostacolo immediato nei limiti finanziari posti dalle esigenze di bilancio.

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

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

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

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

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

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

Occorre sviluppare progetti di successo, non solo sul piano tecnologico, ma anche su quello della funzionalità e dell'utilizzazione delle soluzioni. In particolare va considerato che la competitività del sistema delle imprese beneficia anche da altre

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3. I progetti di sistema

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

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

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

3.3.1 Il sistema Sanità

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.2 Il sistema Giustizia

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

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

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

La riduzione della carta, oltre che consentire di migliorare la qualità e la tempestività di aggiornamento dei dati e di recuperare spazi e risorse umane

impegnate nella gestione delle schede cartacee, consentirà rilevanti risparmi economici.

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

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

3.3.3 Il sistema Istruzione

Le scuole in rete

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

Nel 2006 il 76 per cento delle famiglie italiane con figli che frequentano una scuola possedeva almeno un personal computer e, secondo una indagine del Ministero delle comunicazioni, il 79 per cento degli studenti utilizzava Internet nello studio nell'ambiente familiare o nel contesto scolastico. Queste percentuali non sono, peraltro, distribuite in maniera uniforme sul territorio nazionale. Il

processo di cambiamento, con la riduzione dei divari territoriali, può trovare un elemento di forte accelerazione nella realizzazione di un'infrastruttura di rete delle scuole che potrà trasportare sia applicazioni didattiche, sia applicazioni amministrative. In diversi paesi europei, del resto, tale passaggio è stato già completato. In Italia, seguendo le indicazioni del CAD che fissa la cornice entro la quale definire l'intervento e utilizzando la rete SPC che funge da infrastruttura di connettività, ma anche di servizi tecnologici a valore aggiunto, è in programma la connessione in rete di un primo gruppo di circa 42.000 scuole. La rete coinvolgerà anche le reti federate delle Regioni e permetterà la connessione delle scuole sia alla amministrazione territoriale di riferimento (comuni, province e talvolta regioni), sia al Ministero della pubblica istruzione per fini di coordinamento didattico e amministrativo - evitando duplicazioni di costi (oggi in una stessa scuola vi possono essere più collegamenti a carico di differenti amministrazioni) - sia l'avvio di applicazioni e servizi in cooperazione fra le diverse scuole e tra i diversi sistemi informativi delle pubblica amministrazione secondo un progetto nazionale che non altera le attuali responsabilità e competenze.

La rete è peraltro un veicolo per un'ampia gamma di servizi di diversa tipologia. L'attuazione del programma infrastrutturale di collegamento in rete delle scuole dovrà, quindi, prevedere il progressivo concretizzarsi della disponibilità nelle scuole di questi servizi.

Il Progetto Università digitale

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

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

L'iniziativa si propone di introdurre strumenti di cooperazione applicativa tra le diverse università attraverso l'adozione del Sistema Pubblico di Connettività, la rete di collegamento delle amministrazioni italiane, quali ad esempio l'introduzione del

fascicolo personale dello studente, anche nell'ottica di favorire la cooperazione amministrativa e didattica tra le università e la mobilità degli studenti.

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

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

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

Servizi in rete per le scuole

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

A. rapporti interscolastici e intrascolastici.

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

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

B. Rapporti con gli uffici periferici del Ministero

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

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

C. Rapporti con studenti e famiglie

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

D. Rapporti con gli enti locali

L'obiettivo da perseguire è la gestione di tutte le incombenze di carattere amministrativo e didattico di interesse comune: dalla rendicontazione delle spese di funzionamento di competenza degli EE.LL. (le utenze, la manutenzione degli edifici scolastici, la garanzia del diritto allo studio, l'integrazione – limitatamente alle scuole superiori – tra attività scolastica e offerta formativa ai fini dell'adempimento

dell'obbligo scolastico, osservatori scolastici, rapporti con le aziende e il mercato del lavoro, ecc.) alla valorizzazione degli edifici scolastici anche al di fuori dell'orario scolastico (palestre, sale conferenze, seminari e attività didattiche per il territorio, ecc.)

E. Rapporti con il territorio

La rete deve abilitare alcuni fondamentali servizi di comunicazione con il territorio: la comunicazione, ad esempio, da parte di ciascuna scuola, della propria offerta formativa anche attraverso un apposito sito web; i rapporti con le imprese, nel caso di scuole di insegnamento superiore ad indirizzo tecnico professionale

F. Supporti per la didattica

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

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

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

3.4 Le azioni trasversali

3.4.1 La banda larga

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

Seguendo tale definizione, la banda larga è quindi un insieme di tecnologie (fibra ottica, xDSL, *wireless-WiFi*, *HiperLan*, *WiMax* e satellite, ma anche UMTS e

HSDPA) come ricordato recentemente dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

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

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

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

Solo 1571 comuni dispongono infine di accessi ad alta velocità, superiore a 7Mbit/sec.

Fornire tutti i Comuni italiani di un accesso di qualità adeguata a internet è una sfida per il Paese e per le istituzioni per non disperdere il contributo competitivo di un'importante parte dei cittadini e imprese.

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4.2 La rete pubblica

Il sistema SPC

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

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

Ciò è tanto più necessario oggi in quanto i cittadini e le imprese richiedono alla pubblica amministrazione di presentarsi loro come un interlocutore unico in grado

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

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

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

Per rispondere a queste esigenze è stata istituito dal d.lgs n. 42 del 28 febbraio 2005 il Sistema Pubblico di Connettività, entrato nella sua operatività a fine 2007. Completata l'opera di infrastrutturazione (la più grande d'Europa) occorre ora procedere alla graduale costruzione della rete logica che colleghi e renda tra loro interoperabili le pubbliche amministrazioni. In pratica, occorre progettare transazioni informatiche in rete che consentano ai cittadini e imprese di operare con un unico "sportello" indipendentemente dal numero di amministrazioni coinvolte, realizzando una "rete federale", compatibile con le reti delle regioni, province, comuni, comunità montane e i altri enti locali.

Il primo versante su cui agire è quello della tecnologia. Si deve agire affinché le reti delle amministrazioni siano tra loro compatibili e interconnesse e i sistemi informatici delle amministrazioni utilizzino architetture e piattaforme tecnologiche che consentano alle applicazioni di cooperare tra di loro e di condividere l'uso di archivi e software applicativi. Ciò dovrà essere programmato e realizzato avendo riguardo a rispettare e valorizzare le competenze, le autonomie e le responsabilità delle varie amministrazioni e garantendo la sicurezza dei sistemi.

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

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

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

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

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

Il SPC non è infine solo un vantaggio per i cittadini, ma rappresenta uno stimolo anche per le imprese che possono partecipare a un progetto che è all'attenzione dell'ICT europeo e internazionale per le novità giuridiche, per gli *standard* adottati, per la capacità realizzativa sinora dimostrata e per il livello di condivisione di tutta la pubblica amministrazione che ha raccolto. Una tale trasformazione dal punto di vista dei sistemi ICT, può, se opportunamente governata, costituire un'opportunità per realizzare efficienti forme di federalismo e di riorganizzazione dei processi, di sensibile miglioramento dei servizi e di crescita del mercato.

Il VoIP per risparmiare subito

Con il Codice dell'Amministrazione Digitale si è dato avvio a un piano di profonda ottimizzazione delle infrastrutture della Pubblica amministrazione centrale (PAC) consentendo di realizzare in due anni, nell'ambito del progetto SPC, una rete di telecomunicazioni all'avanguardia con il supporto dei quattro maggiori operatori presenti in Italia: Fastweb - Bt Italia - Wind e Telecom Italia. Oggi la rete collega 60 domini (sottoreti della PAC) e oltre 400 amministrazioni territoriali per oltre 16.000 collegamenti e si sta estendendo a tutte le Regioni con specifiche connessioni.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'interoperabilità delle banche dati pubbliche

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

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

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

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

In questo scenario le azioni a cui dare priorità riguardano:

- lo sviluppo e la pubblicazione dei cataloghi delle basi dati possedute dalle amministrazioni, con descrizioni omogenee ed esaustive, e con l'indicazione di regole condivise per l'accesso reciproco delle amministrazioni;
- la realizzazione dei sistemi di accesso e interscambio, con l'avvio delle necessarie collaborazioni tra le amministrazioni. L'obiettivo da perseguire è dare circolarità delle informazioni presenti nei principali registri pubblici quali ad esempio il Catasto, il Registro delle Imprese, la Motorizzazione Civile, il Pubblico Registro Automobilistico;

- la realizzazione di una effettiva circolarità dell'informazione dei registri anagrafici comunali, fondamentali per la gestione della identificazione digitale e l'attuazione dell'*e-government*.

Basi dati geografiche

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

Oltre il CAD

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

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

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

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

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

Occorrono ulteriori interventi sia normativi che attuativi.

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

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

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

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

3.5 Una nuova organizzazione per il sistema dell'innovazione

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

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

In questa prospettiva, importante è la riformulazione dei compiti affidati alla diverse strutture, valorizzando le competenze e le professionalità, in un quadro di precisa separazione tra le funzioni connesse alla responsabilità dei procedimenti

pubblici di attuazione dei progetti e dei programmi e quelle legate all'istruttoria tecnico-economico dei progetti, finalizzate ad assicurare all'azione pubblica l'essenziale coordinamento funzionale e i necessari requisiti di operatività e di servizio.

Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione

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

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

- fornire supporto e realizzare un'attività istruttoria tecnico-scientifica, economica e finanziaria nell'ambito della valutazione dei progetti di innovazione industriale a valere sul Fondo competitività e sviluppo. Tali progetti andranno individuati nelle aree tecnologiche dell'efficienza energetica, della mobilità sostenibile, delle nuove tecnologie della vita, delle nuove tecnologie per il *made in Italy* e delle tecnologie innovative per i beni e le attività culturali e turistiche, secondo quanto previsto dal bando "Nuove tecnologie per il *made in Italy*", recentemente pubblicato nella Gazzetta Ufficiale (2 settembre 2008).
- promuovere e coordinare le attività finalizzate alle previsioni delle linee di tendenza dello sviluppo tecnologico-scientifico ed economico;
- promuovere e coordinare appositi percorsi formativi, fatte salve le specifiche competenze attribuite dalla normativa vigente al Ministero dell'università e della ricerca;
- realizzare studi e ricerche sui modelli di collaborazione pubblico-privato in materia di innovazione industriale.

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

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

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

Ma se si guarda all'elenco delle sfide che determinano l'oggetto di una politica dell'innovazione, si trovano molte aree di intervento in cui è necessario un

ripensamento dei ruoli e delle funzione della P.A., a partire dall'area cruciale della formazione delle risorse umane e del sistema di istruzione e di ricerca. Sistema che è prevalentemente pubblico ed è ancora fondato su un insieme di regole che spesso ne soffocano il ruolo preminente che esso dovrebbe avere nelle politiche per l'innovazione e nella capacità potenziale di interagire con gli altri attori del sistema dell'innovazione, pubblici e privati, sia entro i confini nazionali sia come partecipe delle filiere internazionali.

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

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

Appendice 1: interventi normativi in materia di innovazione

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

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

- **Banda larga.** Tra le iniziative previste in materia di innovazione assume particolare rilievo l'articolo 2 volto ad agevolare e promuovere l'installazione di reti e di impianti di comunicazione elettronica in fibra ottica, idonee, tra l'altro, per l'accesso a reti in banda larga. I soggetti interessati all'installazione potranno utilizzare, senza oneri, le infrastrutture civili esistenti, anche di natura pubblica. È previsto che i soggetti pubblici non possano opporsi all'installazione delle reti e impianti a fibra ottica, salvo che si tratti di patrimonio indisponibile di Stato o di enti locali.
- **Start-up.** Mediante la modifica dell'articolo 68 del testo unico delle imposte sui redditi, si interviene sulla disciplina del regime di tassazione delle plusvalenze, conseguite da persone fisiche non imprenditori, qualificate come "redditi diversi" ampliando l'ambito di esenzione delle imposte dirette. Per effetto delle nuove disposizioni introdotte con l'articolo 3 del decreto-legge, le plusvalenze, sempreché il periodo di possesso delle azioni sia non inferiore a tre anni, saranno esentate ai fini IRPEF, nei limiti di un massimale pari a 5 volte l'ammontare dell'investimento effettuato.
- **Strumenti innovativi di investimento.** Al fine di consentire e promuovere programmi di investimento finalizzati alla realizzazione di iniziative produttive di carattere innovativo ad alto potenziale di crescita, in particolare nel comparto delle piccole e medie imprese è autorizzata, in attuazione dell'articolo 4, la costituzione di specifici fondi di investimento, cui possono partecipare soggetti pubblici e privati, nell'ambito del sistema integrato tra fondi di livello nazionale e reti di fondi di livello locale.
- **Sostegno alle imprese.** Direttamente correlato alle iniziative in favore dell'innovazione è quanto previsto con l'articolo 6 del decreto-legge, recante misure di sostegno alla internazionalizzazione delle imprese sui mercati non comunitari. Le imprese nazionali potranno beneficiare delle agevolazioni finanziarie nei limiti della disciplina comunitaria relativamente agli aiuti di Stato d'importanza minore (*de minimis*). Sulla base della revisione di tali disciplina la soglia delle sovvenzioni e il campo di applicazione sono stati rimodulati con l'intento di favorire una serie di iniziative ammesse ai benefici *de minimis*, e accedere pertanto al fondo a carattere rotativo, istituito presso il Mediocredito centrale, destinato alla concessione di finanziamenti a tassi agevolati.
- **Distretti produttivi.** Con l'obiettivo di accrescere e promuovere lo sviluppo del sistema delle imprese attraverso azioni di rete, l'articolo 6-bis del decreto-legge estende alle reti di livello nazionale delle imprese e alle "catene di fornitura" le disposizioni sui distretti produttivi previste dalla legge finanziaria 2006. Al riguardo si estendono tutte quelle norme dirette a semplificare e razionalizzare i rapporti tra le imprese e le amministrazioni pubbliche, in particolare per quanto riguarda gli adempimenti contabili e procedurali.
- **Banca del Mezzogiorno.** In quest'ambito, con l'articolo 6-ter, si promuove l'istituzione di un'apposita società per azioni, denominata "Banca per il Mezzogiorno", affinché le regioni meridionali del Paese possano contare su un istituto bancario "dedicato". Lo Stato partecipa al capitale sociale iniziale dell'istituto, in quanto soggetto fondatore dell'iniziativa, con uno stanziamento di 2,5 milioni di euro.
- **Fondo per le aree sottoutilizzate.** Con l'articolo 6-quater del decreto-legge si dispone la revoca delle assegnazioni finanziarie, derivanti dall'utilizzo del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), effettuate dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) per il periodo 2000-2006, in favore delle amministrazioni centrali,

e nel limite di quell'ammontare di risorse che non sono state impegnate ovvero programmate nell'ambito di accordi di programma quadro (APQ) sottoscritti entro il maggio 2008, ferme restando le assegnazioni già effettuate per progetti di ricerca. Al fine di rafforzare la concentrazione delle risorse disponibili sul predetto Fondo FAS su interventi di rilevanza nazionale, il CIPE, su proposta del Ministro per lo sviluppo economico, di concerto con i Ministri interessati, definirà i criteri e le modalità della ripartizione delle risorse disponibili, previa intesa Stato-Regioni.

- **Potenziamento rete infrastrutturale.** Dal 2009 è prevista, ai sensi dell'articolo 6-*quinquies*, l'istituzione di un Fondo *ad hoc*, destinato al finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale. Tale Fondo è alimentato dalle risorse rinvenienti dal Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo (QSN) 2007-2013 in favore di programmi di rilevanza strategica sul territorio nazionale, e da progetti speciali, ovvero da riserve definite dal CIPE.

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

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

- **Banda larga.** L'articolo 14 del disegno di legge n. 1441-bis prevede, al riguardo, una serie di norme volte alla realizzazione delle infrastrutture necessarie all'adeguamento delle reti di comunicazioni elettronica nelle aree sottoutilizzate. A tal fine il Governo assegna una dotazione finanziaria di 800 milioni di euro, per il periodo 2007-2013 a valere sulle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS). Con il medesimo articolo si delega poi il Governo ad adottare, entro 12 mesi, uno o più decreti legislativi volti ad assicurare la revisione delle norme in materia di realizzazione di infrastrutture di comunicazione elettronica a banda larga.
- **Documenti in forma cartacea.** Si prevede un insieme di disposizioni volte alla eliminazione degli sprechi correlati al mantenimento dell'utilizzo delle pubblicazioni legali in formato cartaceo. Al riguardo, con l'articolo 48 del provvedimento all'esame della Camera dei deputati, si riconosce effetto legale a tutti quegli atti o provvedimenti amministrativi pubblicati dalle varie amministrazioni pubbliche sui propri siti istituzionali. A decorrere dal gennaio 2011, le pubblicazioni effettuate in formato cartaceo cesseranno di avere effetto di pubblicazione legale.
- **VoIP.** Il disegno di legge interviene in materia di 'protocollo Internet'. A tal fine, con l'articolo 50, si prevede l'uso del VoIP nel contesto del Sistema pubblico di connettività. Il ricorso al sistema VoIP si inquadra nel contesto di razionalizzazione delle risorse delle pubbliche amministrazioni. Con tale sistema sarà possibile effettuare una conversazione telefonica sfruttando la connessione a Internet, permettendo un collegamento telefonico senza costi aggiuntivi rispetto alla connessione dati, con conseguenti risparmi. Il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione predisporrà, entro 180 giorni, un programma triennale volto ad assicurare, entro il dicembre 2011, l'adesione al SPC di tutte le amministrazioni pubbliche, nonché la realizzazione di progetti di cooperazione tra i rispettivi sistemi operativi e la piena interoperabilità delle banche dati, con l'obiettivo di migliorare la qualità dei servizi erogati ai cittadini e al sistema delle imprese.
- **Riallocazione di fondi.** L'articolo 51 prevede che le somme destinate all'erogazione di un contributo per l'acquisto di personal computer da parte degli studenti che usufruiscono dell'esenzione dalle tasse e dai contributi universitari e non impegnate, siano utilizzate per il cofinanziamento di progetti per lo sviluppo e la realizzazione di reti di connettività senza fili, nonché per la fornitura alle università di strumenti didattici e amministrativi innovativi. Il comma 2 del predetto articolo prevede, poi, che il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei Ministri definisca un programma di incentivi e di agevolazioni, al fine di favorire

progetti e piani di azione per lo sviluppo d'impresa nei settori dell'innovazione e delle tecnologie. In particolare, questi ultimi sono indirizzati al miglioramento qualitativo e alla razionalizzazione dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione.

Appendice 2: le prime iniziative in campo internazionale

La strategia d'azione

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

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

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

Il rilancio della cooperazione con i PVS e i paesi emergenti

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

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

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

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

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

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

2. Il rilancio dell'iniziativa

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

In concreto è prevista l'implementazione di tre azioni.

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

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

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

3. I passi fatti

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

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

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

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

La collaborazione in ambito Ue e OCSE nel settore dell'innovazione e della modernizzazione della P.A.

1. La partecipazione ai programmi europei i2010 e CIP

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

In questo ambito, l'azione del Ministro, che partecipa al Consiglio TLC e Società dell'Informazione, è prioritariamente orientata ad assicurare, in sinergia con le azioni degli stati membri e della Commissione e valorizzando meglio iniziative e cooperazioni bilaterali e plurilaterali come ad esempio quella tra le fondazioni per l'innovazione tecnologica (COTEC) italiana, spagnola e portoghese - uno sviluppo delle politiche e degli interventi nei settori dell'interoperabilità dei servizi pubblici, in particolare di *e-government* e *e-health*; della riduzione del *digital divide* attraverso l'attivazione di strategie di *e-inclusion* (accessibilità, domotica per categorie deboli, alfabetizzazione informatica); dei contenuti digitali. Sul piano nazionale, questa linea di azione si realizzerà soprattutto attraverso la definizione di Convenzioni quadro con le Regioni, i Capoluoghi di Provincia e le Amministrazioni centrali mirate a definire – in una logica *demand-driven* – i programmi e i progetti di innovazione tecnologica e digitale da realizzare prioritariamente.

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

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

2. La Strategia per l'Innovazione dell'OCSE

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

proprio rappresentante, il prof. Giovanni Tria, all'*Advisory Group* che affiancherà il Segretario generale aggiunto.

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

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

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

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

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

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

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