

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

**Doc. XIII**  
**n. 4-ter**

## RELAZIONE

SULLO STATO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(Anni 2010-2011)

*(Articolo 30 della legge 28 ottobre 1970, n. 775)*

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

**(BRUNETTA)**

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 19 ottobre 2011**  
—————

**Doc. XIII**  
**n. 4-ter**

**RELAZIONE**  
**SULLO STATO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**  
**(Anni 2010-2011)**

*(Articolo 30 della legge 28 ottobre 1970, n. 775)*

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



## INDICE

<i>Executive summary</i> .....	Pag.	14
1. Gli sviluppi della riforma della Pubblica Amministrazione .....	»	32
1.1 Gli interventi normativi di riforma della pubblica amministrazione .....	»	32
1.2 Gli interventi normativi di riforma in materia di organizzazione della pubblica amministrazione .....	»	55
1.3 La riforma della pubblica amministrazione, la <i>spending review</i> e gli effetti sulla spesa pubblica .....	»	73
2. L'Operazione trasparenza .....	»	80
2.1 Gli strumenti a sostegno della trasparenza .....	»	82
2.2 L'Anagrafe delle prestazioni .....	»	86
2.3 Le partecipazioni delle pubbliche amministrazioni a consorzi e a società: la banca dati CONSOC .....	»	102
2.4 Il monitoraggio delle autovetture di servizio .....	»	112
2.5 I dipendenti che usufruiscono di permessi ai sensi della legge 5 febbraio 1992 n. 104 .....	»	117
2.6 La lotta all'assenteismo nella pubblica amministrazione (malattia, assenze e incentivi di comportamento: gli effetti della legge 2008, n. 33) .....	»	124
3. La nuova cultura dell'integrità nella Pubblica Amministrazione .....	»	132
3.1 La lotta alla corruzione: il ruolo del S.A.eT. ....	»	132
3.2 L'attività ispettiva dell'Ispettorato per la funzione pubblica .....	»	140
4. La gestione delle risorse umane .....	»	156
4.1 Il reclutamento .....	»	156
4.2 La mobilità .....	»	186
4.3 Il trattamento giuridico ed economico del personale. ....	»	192
4.4 La valutazione delle <i>performance</i> e l'istituzione degli Organismi indipendenti di valutazione .....	»	203
4.5 La formazione .....	»	217

4.6 Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche . . . . .	Pag.	234
5. Le relazioni sindacali . . . . .	»	242
5.1 La contrattazione collettiva dei dipendenti ricompresi nei comparti e nelle aree di contrattazione . . . . .	»	242
5.2 L'attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 . . . . .	»	248
5.3 Gli andamenti generali della contrattazione collettiva nazionale . . . . .	»	251
5.4 La contrattazione integrativa . . . . .	»	253
5.5 Le categorie di personale sottoposte a procedimenti negoziali . . . . .	»	259
5.6 I decreti del Presidente della Repubblica emanati nel 2010 . . . . .	»	261
5.7 La previdenza complementare nel settore pubblico contrattualizzato . . . . .	»	263
5.8 La rappresentatività sindacale . . . . .	»	264
6. Semplificare per crescere. Le politiche per la semplificazione amministrativa . . . . .	»	270
6.1 L'accelerazione degli interventi di semplificazione . . . . .	»	270
6.2 Il piano per la semplificazione amministrativa 2010-2012 . . . . .	»	270
6.3 Ascoltare per semplificare: «Burocrazia: diamoci un taglio!» . . . . .	»	278
7. L'ascolto dei cittadini per il miglioramento dei servizi delle Pubbliche Amministrazioni . . . . .	»	282
7.1 Lo scenario . . . . .	»	282
7.2 Le iniziative: Il PON-GAS 2007-2013; Il Premio Qualità PA-Terza Edizione 2010-2011; «Mettiamoci la faccia»; Il «Barometro della qualità effettiva dei servizi pubblici»; MiaPA; Linea Amica e il Portale degli italiani . . . . .	»	283
7.3 Le azioni per la valorizzazione della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni . . . . .	»	301
7.4 L'Osservatorio per l'ascolto e la partecipazione dei cittadini . . . . .	».	303
8. L'innovazione e la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione . . . . .	»	308
8.1 La visione strategica . . . . .	»	309
8.2 Gli interventi settoriali prioritari: Salute; Scuola e Università; Giustizia . . . . .	»	314
8.3 Il rapporto tra cittadino e P.A. . . . .	»	333

---

8.4 Non solo <i>e-Gov</i> . . . . .	Pag.	344
8.5 Altre attività del Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica della pubblica amministrazione . . . . .	»	347
9. La cooperazione a livello europeo ed internazionale . . . . .	»	354
9.1 La riunione di Venezia del Comitato <i>Public Governance</i> dell'Ocse a livello ministeriale . . . . .	»	354
9.2 Le linee di azione dell'attività internazionale . . . . .	»	358
9.3 Le principali attività in ambito internazionale del Dipartimento della funzione pubblica . . . . .	»	358
9.4 Le principali attività sulla qualità della regolazione . . . . .	»	360
9.5 Le principali attività in ambito internazionale del Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica . . . . .	»	360
9.6 Le politiche di contrasto alla corruzione in ambito internazionale . . . . .	»	362

ALLEGATI

Volume I - Relazione e monitoraggio sui distacchi e permessi sindacali retribuiti, sulle aspettative e permessi sindacali non retribuiti (anno 2010);

Volume II - Rilevazione sulle aspettative e permessi per funzioni pubbliche elettive (anno 2010);

Volume III -Valutazione e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni – Primo Monitoraggio sull’attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150 nelle amministrazioni centrali e regionali.

Relazione al Parlamento  
Sullo stato della  
Pubblica Amministrazione

2010 - 2011





### *Prefazione*

*Dal 2008, da quando mi fu conferito l'onore di guidare due comparti fondamentali della politica del governo, la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, sono già arrivato alla quarta relazione al Parlamento sullo stato della PA.*

*Nei Dipartimenti e nelle altre strutture che mi erano state affidate, trovai un grande patrimonio di professionalità ma che forse non era stato valorizzato a sufficienza in passato. Ed è da questo potenziale che sono partito, nel delineare i miei piani per fare della Pubblica Amministrazione non una palla al piede della collettività, ma un robusto propulsore per la ripresa; non un pachiderma ingombrante, ma un agile apparato capace di agevolare i rapporti tra i cittadini, le istituzioni e le imprese, di ridurre o addirittura azzerare i tempi di attesa, di rendere disponibili e trasparenti una marea di dati che erano già pubblici per legge, ma che restavano sapientemente occultati nei cassetti e negli schedari degli uffici.*

*Di anno in anno ho voluto che queste relazioni al Parlamento non fossero un'arida lista di cifre, una presuntuosa e superficiale elencazione di risultati raggiunti, un burocratico aggiornamento del lavoro degli anni precedenti. Esse dovevano e debbono dar conto delle difficoltà da superare, delle incomprensioni da spiegare, delle rigidità da spezzare.*

*Mentre si procede, bisogna continuamente spiegare, dimostrare e precisare. Noi, invece, e metto in questo plurale la mia modesta persona e tutti quelli che mi hanno aiutato e mi aiutano in queste battaglie, abbiamo avuto e intendiamo avere il coraggio del fare, l'impegno di "metterci la faccia", di denunciare, se occorre, le responsabilità di quanti si mettono di traverso a misure indispensabili per consentire all'Italia di battersi alla pari con le altre nazioni del mondo industrializzato: cosa tanto più necessaria e indispensabile per affrontare, nel pieno delle nostre forze, una crisi epocale e globale che non è soltanto economica, ma è anche sociale, culturale, storica nel senso più largo della parola.*

*Ci conforta il risultato conseguito meno di un anno fa, quando in occasione del convegno internazionale "Una riforma per la crescita", tenutosi a Roma il 28 ottobre 2010, ho avuto il piacere di presentare in anteprima il documento OCSE "Modernising the Public Administration - A Study on Italy": un documento poi pubblicato in occasione della riunione ministeriale del Comitato Public Governance dell'OCSE "Towards Recovery and Partnership with Citizens: the Call for Innovative and Open Government", svoltasi a Venezia il 15 novembre dello scorso anno. Un prestigioso riconoscimento, accordato da un'organizzazione internazionale, come l'OCSE, non sempre tenera e tollerante nei nostri confronti, ma che almeno in questo caso ha riconosciuto la bontà dei nostri sforzi, la modernità dei nostri*

*progetti, l'onestà intellettuale delle nostre idee. In quel documento si rivendica la scelta del Governo di porre al centro della propria agenda programmatica la riduzione del deficit e del debito pubblico e l'aumento dei tassi di crescita del Paese, due finalità non separabili perché una condizione dell'altra, assegnando di conseguenza un ruolo centrale alla riforma della pubblica amministrazione. Nonostante la congerie di messaggi scorretti e di pericolosi allarmismi, non abbiamo mai inteso tagliare attività e servizi e risparmiare sui costi connessi, ma abbiamo voluto mantenere o meglio ancora migliorare il livello di produzione dei servizi con un minor costo. Da questo punto di vista, l'agenda non è cambiata e l'obiettivo resta sempre quello di aumentare la produttività e l'efficienza della PA per poter conseguire una riduzione di spesa (necessaria) senza ridurre la quantità dei servizi erogati dallo Stato, anzi aumentandone la qualità. Al pubblico impiego sono stati chiesti veri e concreti contributi al risanamento del bilancio: con le misure prese in materia di contrattazione, nel 2010 prevedevamo, e prevediamo ancora oggi, di riallineare entro il 2014 in maniera strutturale, la dinamica delle retribuzioni tra lavoro pubblico e privato. In questo modo sarà possibile chiudere il differenziale tra i due settori che, a partire dal 2000, si era progressivamente allargato senza essere motivato dagli andamenti della produttività del lavoro.*

*Resta confermato quanto già era scritto nel rapporto: complessivamente tra il 2008 e il 2013 prevediamo una riduzione dell'occupazione nel pubblico impiego di oltre 300 mila unità ( - 8,4%), e forse anche di più. Non è poco, soprattutto se si considera che a parità di servizi erogati questo significa conseguire, nel quinquennio 2008–2013, un aumento di produttività di almeno il 2%. Inoltre, grazie alle misure per la riduzione dell'assenteismo sono stati ridotti in maniera strutturale di un terzo i tassi di assenza nella pubblica amministrazione comprimendo ed eliminando gli opportunismi.*

*L'Europa ha chiesto di ridurre gli oneri amministrativi per le imprese del 25% entro il 2012 (iniziativa Cutting the red tape) e creare un ambiente favorevole per le piccole e medie imprese. Con il Piano per la semplificazione amministrativa 2010-2012, ulteriormente implementato dalle misure delle ultime manovre finanziarie, l'Italia ha risposto con la misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi, con la definizione di misure di semplificazione specifiche per il mondo delle PMI, in attuazione del principio di proporzionalità. Una piccola rivoluzione è già avvenuta, anche se ogni giorno si consumano sforzi degni di miglior causa per frenarla o addirittura negarla: hanno preso piede e si sono diffusi nella PA concetti come efficienza, meritocrazia, premialità selettiva e correlata ai risultati, trasparenza, semplificazione. Nonostante gli innumerevoli tentativi, talora mascherati da demagogia e retorica, di ricacciarli ai margini, la riforma che reca il mio*

*nome ha collocato i cittadini al centro del sistema attraverso un vero e proprio fiume di iniziative. Un fiume che qualche volta rimane "carsico", cioè nascosto, ma suo malgrado, per le oggettive difficoltà che incontriamo quando cerchiamo di spiegarne i vantaggi per i cittadini.*

*Queste difficoltà, comunque, ci rafforzano nella convinzione di aver intrapreso la strada giusta: evidentemente tocchiamo vecchie incrostazioni che non vogliono cadere, e sono sorrette da interessi corporativi difficili da smantellare. Alcune "linee di produzione" delle strutture producono già da tempo effetti positivi: penso a "Mettiamoci la Faccia" che ha introdotto un sistema di misurazione della qualità relativa ai servizi al cittadino, poi a "Linea Amica" che fornisce ai cittadini un contatto diretto con l'amministrazione pubblica, pronta e disponibile a risolvere ogni problema, e recentemente si è dotata di un vero e proprio nuovo portale degli italiani: [www.lineaamica.gov.it](http://www.lineaamica.gov.it), e infine a "Reti Amiche" che, attraverso le reti private, ha avvicinato e moltiplicato i punti di contatto tra le amministrazioni e i cittadini.*

*Voglio citare qui anche le ultime azioni positive. A cominciare dall'uscita sulla Gazzetta Ufficiale del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sull' "Utilizzo delle autovetture di servizio e di rappresentanza da parte delle pubbliche amministrazioni", firmato lo scorso 3 agosto dal premier Silvio Berlusconi e dal sottoscritto, che ha cambiato sensibilmente le regole per l'assegnazione e l'utilizzo delle autovetture di servizio all'interno dei Ministeri e degli Enti pubblici non economici (le cosiddette "auto blu"), ed è stato preceduto da una forte campagna di sensibilizzazione e trasparenza che ha trovato largo spazio sia nel nostro sito, sia nella stampa, soprattutto locale.*

*Ricordo inoltre il decreto legislativo, 30 dicembre 2010, n. 235, istitutivo del Codice della pubblica amministrazione, che si pone l'obiettivo di semplificare, coordinare e stabilizzare l'insieme delle molte disposizioni che regolano il funzionamento della pubblica amministrazione digitale, ed è stato oggetto di un'ampia consultazione telematica.*

*Cito poi le iniziative in favore della Giustizia, fissate nel Piano straordinario per la digitalizzazione della giustizia voluto dal ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione e dall'allora ministro della Giustizia Angelino Alfano, e proseguito con il collega Nitto Palma. Un Piano che si articola su tre distinte linee di intervento (digitalizzazione degli atti, notifiche online e pagamenti online) e per ciascuna di esse prevede azioni di adeguamento delle apparecchiature e delle tecnologie, la migrazione dai vecchi sistemi, l'accompagnamento del cambiamento organizzativo da svolgersi presso ogni ufficio interessato, il training on the job rivolto agli operatori degli uffici interessati e*

*l'assistenza tecnica al dispiegamento delle nuove funzioni. Ha aderito al Piano la quasi totalità degli Uffici giudiziari e risulta notevole e convinto anche il coinvolgimento degli avvocati, soprattutto per quanto attiene alla fase di attivazione delle notifiche online. È partita, e prosegue a pieno regime, l'installazione dei nuovi strumenti informatici presso gli Uffici.*

*Purtroppo, ed è davvero imperdonabile, la superficialità e la faziosità di taluni osservatori che cercano di nascondere quello che si è fatto e si vuole fare di utile e positivo, persino nei casi in cui non si fa che dar seguito a buone pratiche già impostate da governi precedenti, anche di segno opposto a quello attuale. Spesso le cose giuste da fare non hanno "colore", ma sono semplici espressioni di un'onestà intellettuale e politica improntata ad un senso di continuità delle istituzioni, che costituisce uno dei beni più preziosi della nostra tradizione giuridica e amministrativa.*

*Questo concetto, semplice ma fondamentale, ci è stato tramandato in centocinquanta anni di storia della pubblica amministrazione, sin da quando, nel lontano 1861, fu proclamata l'unità politica e soprattutto ideale e culturale della nostra nazione. Non è un caso che tra i tanti progetti ai quali abbiamo dato impulso e sviluppo ci sia stato quello di celebrare, in questo centocinquantenario, l'impegno, la creatività, lo spirito di sacrificio, fino a quello supremo della vita, di tanti servitori dello Stato. Uomini e donne che hanno posto a disposizione della collettività la loro esperienza, la loro dedizione e il loro entusiasmo per dotarlo di un apparato amministrativo che gli consentisse di competere con le altre nazioni europee e di sostenere le sfide dei grandi mercati internazionali e delle rivendicazioni politiche e sociali. Tutti hanno saputo superare i localismi e i pregiudizi per dedicarsi alla grande opera di costruzione e di attuazione di leggi e disposizioni che per la prima volta avevano identico valore dalle Alpi alla Sicilia. Questi uomini, queste donne hanno costituito e costituiscono il tessuto vitale della nostra pubblica amministrazione: cittadine e cittadini al servizio della collettività, impegnati in un servizio che sin dai primi momenti del mio impegno di ministro ho voluto valorizzare e stimolare affinché ciascuno potesse dare il meglio di sé e ricevere il giusto riconoscimento dei suoi sforzi e del suo impegno quotidiano. È davvero questa la parte migliore dell'Italia, spesso misconosciuta e dimenticata. Non è un caso se, da quando abbiamo cominciato a pubblicare sul nostro sito le biografie di questi centocinquanta servitori dello Stato (ai quali spero se ne possano aggiungere molti altri, in un vero e proprio "Albo d'oro"), tante comunità locali si sono ricordate, con un misto di meraviglia e orgoglio, di aver annoverato, tra le loro cittadine e i loro cittadini, un numero così cospicuo di personaggi degni di onore e di gratitudine.*

*Proprio io che talvolta sono stato accusato di “maltrattare” i dipendenti pubblici, ho invece inteso dare il mio contributo alla costruzione o, meglio, alla ricostruzione dell’immagine della pubblica amministrazione italiana. La dignitosa consapevolezza di far parte di una struttura che in tutte le sue articolazioni e diramazioni, tanto a livello centrale quanto a livello locale, assicura il funzionamento dell’Italia, la condivisione su tutto il territorio nazionale delle stesse leggi, della stessa cultura e della stessa Carta Costituzionale. Una struttura che può e deve essere il volano della nostra ripresa grazie alla semplificazione, alla digitalizzazione, alla trasparenza, alla valutazione della responsabilità e dell’efficienza dei suoi dirigenti, dei suoi funzionari, dei suoi insegnanti, dei suoi magistrati.*

*Non ho molto altro da aggiungere. Le cose fatte e quelle che intendiamo ancora fare, completando e perfezionando i nostri sforzi, si ritrovano anche soltanto scorrendo l’indice di questa relazione, che come le precedenti sarà pubblicata nel nostro sito perché tutti possano valutarla, con spirito costruttivo e con quel senso di responsabilità che dovrebbe animarci tutti in questo passaggio grave e impegnativo della nostra storia. Ancora una volta desidero ringraziare il Parlamento per l’attenzione dedicata ai nostri provvedimenti, che sono stati arricchiti dai dibattiti, dai contributi e dal voto delle Commissioni e delle Aule. Il Governo deve restare aperto al confronto con tutte le altre istituzioni, centrali e locali, in un dibattito fecondo e animato da un reciproco rispetto, capace di superare anche le asprezze del dibattito politico nel superiore interesse dei cittadini e del Paese. Per questo mi auguro che questa quarta relazione, che Vi invio nel corso del mio mandato, sia l’occasione per un dibattito franco e aperto sul futuro della nostra PA e sul ruolo positivo che può svolgere per la ripresa e la crescita dell’Italia, in una delle congiunture più difficili e impegnative della sua storia. Per quanto mi riguarda, intendo continuare nel cammino che ho intrapreso da tre anni e mezzo, per consegnare al giudizio degli elettori, al termine naturale di questa Legislatura, una Pubblica Amministrazione più sana, più moderna, in una parola più utile al futuro di un grande Paese.*

*Roma, ottobre 2011*

*Renato Brunetta*

### *Executive Summary*

Anche questa edizione della Relazione sullo stato della pubblica amministrazione non si sottrae all'obiettivo ambizioso di delineare un quadro quanto più esaustivo possibile dell'universo pubblico, sia descrivendo la situazione attuale sia fornendo indicazioni sui futuri scenari possibili e dando conto delle attività e dei risultati del Governo e del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione nei settori della funzione pubblica e dell'innovazione tecnologica.

Considerato che il processo di riforma ha per sua natura un respiro pluriennale, si è ritenuto di estendere i contenuti della Relazione, che pertanto ha come ambito di riferimento sia il 2010, sia, ove possibile, anche buona parte del 2011.

Come di consueto, i rapporti sui distacchi e permessi sindacali retribuiti, su aspettative e permessi per funzioni pubbliche elettive, costituiscono invece allegati separati (Volumi I-II).

Anche all'attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, è dedicato un apposito Allegato (Volume III).

## **1. Gli sviluppi della riforma della Pubblica Amministrazione**

Nel dare conto puntualmente degli interventi normativi del 2010 e del 2011 e del loro contenuto, la Relazione sconta la notevole complessità della situazione in cui si è venuta a trovare la Pubblica Amministrazione nello stesso periodo. Da un lato, infatti, è proseguita con slancio l'azione riformatrice avviata nel biennio precedente; dall'altro, nel quadro delle azioni intraprese dal Governo per fare fronte agli impegni di bilancio assunti a livello comunitario, si è assistito al succedersi di più interventi normativi volti alla riduzione della spesa pubblica.

Sul primo versante, va certamente richiamato il decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235 (Codice dell'amministrazione digitale), il secondo pilastro su cui si basa il processo di rinnovamento della pubblica amministrazione, insieme al d.lgs. 150/2009. Il Codice nasce dalla convinzione che la digitalizzazione dell'azione amministrativa sia una vera e propria funzione di governo e che l'utilizzo delle nuove tecnologie debba avvenire nel contesto di una riorganizzazione dei processi e delle strutture in modo da sfruttare al meglio le potenzialità dei nuovi strumenti. Il nuovo Codice introduce un insieme di innovazioni normative che vanno a incidere concretamente sui comportamenti e sulle prassi delle amministrazioni e sulla qualità dei servizi resi e rende così effettivi i diritti per cittadini e imprese, cogenti gli obblighi per la pubblica amministrazione e dà sicurezza agli operatori circa la validità, anche giuridica,

dell'amministrazione digitale. In particolare, il decreto detta disposizioni in materia di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, protocollo informatico e fascicolo elettronico, firme elettroniche, validità e conservazione dei documenti informatici, semplificazione dei rapporti con i cittadini e con le imprese, utilizzo della posta elettronica certificata, trasparenza, accesso ai servizi in rete, istanze alle pubbliche amministrazioni, sicurezza digitale e scambio di dati.

Di pari importanza, sempre con riferimento al 2010, il decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione 12 gennaio 2010, che ha consentito l'attuazione dell'art. 7, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69, concernente la riduzione a trenta giorni dei termini dei procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali. Il decreto ha approvato le linee di indirizzo per l'attuazione dell'articolo 7, con la finalità di fornire i criteri d'azione per la predisposizione degli schemi di regolamento per la rideterminazione dei termini procedurali e per l'attuazione delle disposizioni in materia di responsabilità dirigenziale e di grave e ripetuta inosservanza dell'obbligo di provvedere entro i termini fissati da ciascun procedimento.

In materia di dirigenza, vanno poi segnalati i provvedimenti attuativi del nuovo art. 28-*bis* del decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165, che ha introdotto il concorso pubblico quale modalità (non esclusiva) di accesso alla dirigenza di prima fascia nelle amministrazioni pubbliche statali, anche a ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici. In particolare, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 ottobre 2010 contiene la disciplina di dettaglio per la programmazione e lo svolgimento di detti concorsi, mentre il decreto del Presidente della Repubblica del 21 giugno 2011, n. 134 disciplina il periodo di formazione all'estero che i vincitori del concorso pubblico sono tenuti a svolgere ai sensi del medesimo articolo 28-*bis*.

Sempre in materia di lavoro pubblico, infine, viene descritto il decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 119, che attua la delega contenuta nell'articolo 23 della legge 4 novembre 2010, n. 183, in tema di riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi. Si è proceduto al riordino dell'intera normativa in materia in quanto, considerati anche i tempi ridotti ed il complesso iter di approvazione, si è preferito optare per un'impostazione minimale e settoriale. Nel contempo, sono state privilegiate le soluzioni tese a superare delicate questioni interpretative ed applicative, ed a prevenire e limitare eventuali abusi nella fruizione dei permessi. Inoltre, è stato recepito quanto affermato, di recente, dal Giudice delle leggi in materia di congedo straordinario.

Sul secondo versante, l'intervento più significativo è senz'altro il decreto-legge 31 maggio 2010, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n.12, che contiene misure di



riduzione della spesa e di aumento delle entrate tese a conseguire gli obiettivi di finanza pubblica indicati nella Nota di aggiornamento al Documento di Programmazione economico-finanziaria per gli anni 2010-2013 (DPEF). Le disposizioni del d.l. 78/2010 incidono significativamente sul complesso dell'amministrazione: si va dalla riduzione della spesa per gli apparati amministrativi, con importanti riflessi su numero e composizione degli organi collegiali, alle misure dirette al contenimento della spesa per i redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche, così come identificate dall'ISTAT. Da queste ultime discendono, in particolare, il blocco delle retribuzioni per il triennio 2011-2013, una riduzione percentuale dei trattamenti retributivi per la parte eccedente i 90 mila euro lordi, la fissazione al 3,2% del limiti per gli aumenti retributivi relativi al biennio 2008-2009, l'introduzione di forti limitazioni alle assunzioni ed infine la sospensione, senza possibilità di recupero, delle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012 (cd. *blocco della contrattazione*), fatta salva l'erogazione nelle misure previste per l'indennità di vacanza contrattuale.

La seconda parte del primo capitolo focalizza ulteriormente l'attenzione sugli interventi normativi in materia di organizzazione, illustrando in particolare, la rapida successione, talvolta quasi sovrapposizione, delle misure di riduzione e razionalizzazione.

Si comincia dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, di conversione del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, in particolare l'art. 2, commi 8-*bis* e seguenti, che ha introdotto misure di razionalizzazione e contenimento dei costi delle pubbliche amministrazioni da realizzarsi mediante la riduzione degli assetti organizzativi, prima dell'intervento di cd. "*riduzione del perimetro della pubblica amministrazione*" operato con la manovra estiva del d.l. 78/2010. Il percorso attuativo in questo caso si è rivelato particolarmente complesso ed ha comportato l'emanazione di una apposita circolare interpretativa del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (n. 9/2010).

Si prosegue con un'analisi dettagliata degli effetti del d.l. 78/2010 sul perimetro della pubblica amministrazione. Dal d.l. 78/2010, infatti, sono derivati anche un vasto processo di soppressione ed incorporazione di enti pubblici nazionali, l'abbattimento del 50 % degli stanziamenti rispetto al 2009 per il finanziamento di enti, istituti, fondazioni e altri organismi.

L'ultima parte del capitolo è incentrata sui contenuti più rilevanti delle cd "manovre estive", il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 15 luglio 2011, n. 111 ed il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. Si tratta di norme finalizzate ad una sensibile riduzione del debito pubblico, quale condizione di risanamento della finanza pubblica, che si traducono in importanti tagli alla spesa corrente, nonché in correzioni volte al contenimento della stessa con riflessi sostanziali sul fronte dell'apparato amministrativo. Tra le

misure più importanti si evidenziano, per il loro impatto sul settore pubblico, quella relativa al livellamento retributivo Italia-Europa, quella concernente la razionalizzazione ed il contenimento dei costi delle cd auto blu (che ha già portato all'adozione, su proposta del Ministro Brunetta, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 agosto 2011), l'introduzione della *spending review* quale metodologia per l'analisi, la revisione e la riqualificazione della spesa, ed una ulteriore riduzione delle dotazioni organiche dei Ministeri e degli enti pubblici non economici.

## 2. L'Operazione trasparenza

Fortemente voluta dal Ministro Brunetta, l'*Operazione Trasparenza* è stata avviata nel giugno del 2008 al fine di rendere concretamente operante quanto previsto dal legislatore con le disposizioni normative degli ultimi anni in tema di pubblicità e trasparenza. L'iniziativa ha inizialmente riguardato il Ministero della pubblica amministrazione e l'innovazione, che ha pubblicato i dati relativi ai propri dirigenti e agli incarichi conferiti in pieno accordo con il Garante della *privacy*. Successivamente, l'art. 21 della l. 69/2009, ha esteso l'obbligo a tutte le pubbliche amministrazioni del territorio nazionale.

L'importanza della trasparenza e della conoscibilità dei dati relativa alle attività delle pubbliche amministrazioni è stata ribadita dalla circolare n.1 del 2010, con la quale si sottolinea che, ai sensi dell'art. 11, comma 1 del d.l. 150/2009, la trasparenza costituisce livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione e in quanto tale deve essere garantita su tutto il territorio nazionale.

Nell'ottica dell'attuazione del principio della trasparenza è intervenuta anche la l. 183/2010, che ha ulteriormente ampliato gli adempimenti a carico delle pubbliche amministrazioni in tema di trasparenza, introducendo l'obbligo della comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica dei dati relativi ai permessi fruiti dai dipendenti pubblici in base alla legge 5 febbraio 1992, n.104 (art. 24) e dei dati relativi ai dirigenti (curriculum vitae, retribuzione, recapiti istituzionali) e ai i tassi di assenza e di presenza del personale aggregati per ciascun ufficio dirigenziale (art. 5). In realtà, l'articolo 5 ha solo centralizzato il concetto di trasparenza applicato alla diffusione delle informazioni relative ai dirigenti pubblici, dal momento che già la l. 69/2009 imponeva, all'art. 21, comma 1, che tutte le pubbliche amministrazioni pubblicassero curriculum e tassi di assenza sui propri siti istituzionali.

In sintesi, attualmente ogni amministrazione è tenuta a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica e/o pubblicare *on-line*:

- incarichi affidati a dipendenti, consulenti e collaboratori esterni (adempimento Anagrafe Prestazioni);
- consorzi e società a totale o parziale partecipazione pubblica (adempimento CONSOC);
- distacchi, aspettative e permessi sindacali e per funzioni pubbliche elettive (adempimento GEDAP);
- personale scioperante e trattenute sullo stipendio in corrispondenza di azioni di sciopero (adempimento GEPAS);
- permessi fruiti dai propri dipendenti secondo quanto previsto dall'articolo 33, commi 2 e 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e successive modificazioni (adempimento Rilevazione Permessi *ex lege* 104/92);
- *curriculum vitae*, retribuzioni e recapiti del personale dirigente e tassi di assenza e di maggior presenza del personale per ufficio dirigenziale (adempimento Dirigenti).

Ai dati sopra indicati si aggiungono quelli derivanti dal monitoraggio delle autovetture di servizio e da quello delle assenze dal lavoro.

L'*Operazione Trasparenza* ha non solo intensificato la trasmissione delle informazioni al Dipartimento della funzione pubblica, ma anche favorito la diffusione di queste informazioni, che sono diventate oggetto di pubblicazione periodica sul sito del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione nella sezione dedicata all'iniziativa. In particolare, le pubblicazioni sul sito istituzionale hanno dapprima riguardato gli incarichi di consulenza e collaborazione esterna e gli incarichi affidati dalle amministrazioni a dipendenti pubblici, per poi estendersi ai consorzi e alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni, alle assenze dei dipendenti pubblici, al risultato del monitoraggio sullo stato di attuazione della l. 69/2009 e ai permessi *ex lege* 104/1992.

Il secondo capitolo offre pertanto una visione sintetica ma esaustiva di tutti i dati sopra indicati, ad eccezione di quelli contenuti nelle banche dati GEPAS e GEDAP, per i quali si rinvia agli appositi Allegati.

### **3. La nuova cultura dell'integrità nella Pubblica Amministrazione**

Per la prima volta la Relazione riserva uno spazio autonomo al tema dell'integrità. Lo sviluppo delle attività del Servizio Anticorruzione e Trasparenza (S.A.eT.) da un lato ed il rafforzamento delle attività dell'Ispettorato per la funzione pubblica dall'altro, infatti,

testimoniano l'attenzione posta dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione allo sviluppo di un'etica fondata sull'integrità e sulla correttezza dell'azione amministrativa.

La prima parte del capitolo si sofferma sul ruolo del S.A.eT, istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica in luogo del soppresso Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione. In questo contesto vengono altresì indicati e descritti i principali avvenimenti del 2010 e le numerose attività del S.A.eT, in ambito sia nazionale che internazionale, tra i quali l'avvio dell'iter del cd. disegno di legge anticorruzione, l'A.S. 2156, approvato il 15 giugno 2011 (ora all'esame della Camera dei Deputati) e l'esame dell'Italia da parte del GRECO, il Gruppo di Stati contro la Corruzione del Consiglio d'Europa, che ha portato nel 2011 all'adozione del "Rapporto di Conformità".

La seconda parte del capitolo tratta in modo approfondito e completo l'attività dell'Ispettorato della funzione pubblica, i cui compiti sono individuati in particolare dall'articolo 60, comma 6, del d.lgs. 165/2001, nonché dall'articolo 1, comma 62, della legge 23 dicembre 1996, n. 662. Nel 2010, tale attività è stata rivolta prioritariamente a:

- vigilare, nell'ambito dei rapporti tra cittadini, imprese e le amministrazioni pubbliche, sul rispetto da parte del *responsabile del procedimento* dei termini e delle modalità prescritte;
- controllare, d'intesa con la Guardia di Finanza, la conformità del rapporto di pubblico impiego alla disciplina dell'incompatibilità, cumulo di impieghi ed incarichi, nonché l'osservanza delle relative norme in materia di "comunicazione" e di "pubblicazione" su sito web al fine di assicurare il rispetto del principio di Trasparenza nella P.A.;
- effettuare verifiche a campione in stretta collaborazione con la Ragioneria Generale dello Stato sull'attività di spesa delle amministrazioni.

I documenti istruiti dall'Ispettorato (segnalazioni di irregolarità; riscontri dalle amministrazioni; avvii, analisi e conclusioni di verifiche) sono stati, nel complesso, 13.257, un numero all'incirca pari a quello dell'anno precedente e maggiore del 50% rispetto al 2008 (8.934).

Anche nel 2010, inoltre, l'Ispettorato ha ricevuto dati sui controlli che le amministrazioni devono effettuare per verificare la veridicità delle dichiarazioni rese dai cittadini.

#### **4. La gestione delle risorse umane**

I diversi aspetti della gestione delle risorse umane vengono analiticamente trattati nel quarto capitolo della relazione.

Sul fronte del reclutamento, un elemento di rilievo è rappresentato dall'estensione al 2012 e al 2013, prevista dall'art. 9 del più volte citato d.l. 78/2010, delle forti restrizioni alle assunzioni (possibilità di assunzioni a tempo indeterminato nel limite della spesa pari al 20% di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente). Tale restrizione sarà attenuata nel 2014 (il limite di spesa rispetto all'anno precedente sale al 50%), fermo restando l'obbligo, per le amministrazioni di esperire le procedure di mobilità. Derghe e specificità sono accordati comunque ai Corpi di polizia e Vigili del fuoco, agli enti di ricerca, alle Università e agli enti del Servizio Sanitario Nazionale.

Anche le Autonomie regionali e locali, in materia di assunzioni, sono state toccate dal d.l. 78/2010, il quale ha delineato, in maniera più dettagliata, il sistema della spesa di personale di questi enti, definendo i vincoli, gli obiettivi da perseguire ed i criteri di calcolo della spesa.

In particolare, il nuovo quadro normativo ha chiarito che il concetto di spesa del personale deve essere calcolato al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'Irap, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali e che costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.

E' rimasto fermo, quindi, con la manovra, l'obbligo di riduzione della spesa di personale rispetto all'anno precedente. Tale riduzione va realizzata garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ad ambiti prioritari di intervento chiaramente definiti: riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa.

Strettamente connesso a quello del reclutamento, è il tema della mobilità, cui è dedicato il secondo paragrafo. Nel quadro dei forti vincoli alle assunzioni, delle esigenze di riduzione della spesa e di razionalizzazione, la mobilità è stata oggetto di ulteriori interventi normativi, tesi alla valorizzazione dell'istituto. Ad esempio, l'art. 13 della l. 183/2010, il c.d. "Collegato lavoro 2010", è nuovamente intervenuto sulla mobilità del personale delle pubbliche amministrazioni stabilendo che in caso di conferimento di funzioni statali alle regioni e alle autonomie locali ovvero di trasferimento o di conferimento di attività svolte da pubbliche amministrazioni ad altri soggetti pubblici ovvero di esternalizzazione di attività e di servizi, si applicano al personale ivi

adibito, in caso di esubero, le disposizioni dell'articolo 33 del d.lgs. 165/2001 in materia di eccedenze di personale e di mobilità collettiva.

I numerosi interventi normativi del 2010 e del 2011 hanno una portata molto ampia e dispiegano i loro effetti sui vari aspetti del lavoro pubblico, ivi incluso il trattamento giuridico ed economico del personale. Per questo motivo, si è resa necessaria, da parte del Dipartimento della funzione pubblica una intensa attività di studio e ricerca, ma soprattutto di consulenza ed indirizzo alle pubbliche amministrazioni, dettagliatamente illustrata nel terzo paragrafo. Le problematiche applicative sono state numerose: si va dalla materia disciplinare, alla trasmissione per via telematica dei certificati di malattia, all'applicazione dell'art. 72 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 per ciò che concerne l'esonero dal servizio, all'applicazione delle molteplici disposizioni del d.l. 78/2010 in materia di trattamento economico e giuridico e di conferimento degli incarichi dirigenziali.

Nel 2010 ha avuto avvio anche l'attuazione di una delle principali e più complesse innovazioni su cui si fonda la riforma della pubblica amministrazione, quella relativa alla valutazione della performance e ai connessi obblighi di trasparenza, introdotta dal d.lgs. 150/2009 in attuazione del Piano industriale della PA del 2008. La Relazione dà conto anche di questo segmento della riforma, soffermandosi sul ciclo di gestione della performance, sul sistema di misurazione e valutazione e sui meccanismi selettivi per l'attribuzione degli incentivi economici. Il primo monitoraggio sull'attuazione del d.l. 150/2009 nelle amministrazioni centrali e regionali è stato realizzato con il contributo della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche (CIVIT) ed il supporto tecnico di FORMEZ PA. I risultati di tale indagine sono rappresentati nel Volume III, Valutazione e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni – Primo monitoraggio sull'attuazione del d. lgs. 150/2009 nelle amministrazioni centrali e regionali, allegato alla Relazione.

Anche la formazione nel 2010 è stata oggetto di disposizioni restrittive. L'articolo 6 del d.l. 78/2010, al comma 13, primo periodo, afferma infatti che: *“A decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Il valore della spesa per la formazione sarà pertanto destinato a ridursi negli anni futuri. Tuttavia, in tutti i comparti appaiono già in atto nel 2010 strategie per migliorare la qualità della formazione e superare le conseguenze della riduzione della spesa, trasformando le modalità di effettuazione della formazione, da vari punti di vista.*

Ad esempio, i dati disponibili mostrano che le partecipazioni del comparto Ministeri sono aumentate rispetto al 2009, ma con una diminuzione delle ore erogate, accompagnata da un aumento delle ore fruite e del numero delle edizioni. In altri termini, i corsi sono stati più numerosi, maggiormente frequentati ma di durata unitaria minore.

Nella prospettiva di una progressiva diminuzione delle risorse per la formazione, diventano ancora più strategici i programmi per il rafforzamento della capacità istituzionale gestiti dal Dipartimento della funzione pubblica con il finanziamento dei fondi strutturali. Trovano quindi spazio nella Relazione, che si sofferma sia sul PON *Governance* e Azioni di Sistema che sul PON Assistenza Tecnica.

Un richiamo merita, infine, il tema delle opportunità, che con il d.lgs. 150/2009, hanno trovato piena legittimazione nelle politiche di organizzazione del lavoro per il perseguimento del benessere organizzativo, la rimozione di ogni forma di discriminazione tra i pubblici dipendenti e per riconoscere contestualmente ai cittadini ed alle imprese il diritto ad avere servizi di qualità rispondenti alle loro esigenze.

La relazione, a tale proposito, prende in esame le disposizioni normative assunte dal Governo sulla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a *part-time*, sul riordino in materia di congedi, aspettative, permessi e sull'istituzione dei Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni operata dell'art 21 del collegato lavoro (l. 183/2010).

## **5. Le relazioni sindacali**

La c.d. “riforma Brunetta”, attuata principalmente con il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, interviene “*in particolare in materia di contrattazione collettiva, di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche, di valorizzazione del merito, di promozione delle pari opportunità, di dirigenza pubblica e di responsabilità disciplinare*” (art. 1, comma 1).

Con particolare riferimento alle relazioni sindacali, le novità principali apportate dal d.lgs. n. 150 del 2009 concernono il Capo IV del Titolo IV, e prevedono: la ridefinizione del rapporto tra legge e contrattazione; nuove previsioni in materia di Comparti ed Aree di contrattazione e nuovi Comitati di settore; modifiche alla struttura organizzativa dell'Agenzia per la Rappresentanza Negoziante nelle Pubbliche Amministrazioni (ARAN) e del procedimento della contrattazione collettiva; nuovi istituti di tutela retributiva; nuove disposizioni in merito alle progressioni “orizzontali” e “verticali”; disposizioni in materia di contrattazione integrativa, con particolare riferimento a ridefinizione dell'oggetto e dei limiti dettati da disposizioni di legge e di

contrattazione collettiva nazionale; finalizzazione a risultati ed obiettivi; criteri di finanziamento meritocratico; poteri unilaterali delle pubbliche amministrazioni; oneri di pubblicazione; controlli ed oneri di comunicazione.

La complessità applicativa del menzionato decreto 150/2009 ha suggerito l'emanazione della circolare del Dipartimento della funzione pubblica 13 maggio 2010, n. 7, che ha fatto chiarezza in merito all'ingresso modulare del nuovo complesso normativo in materia di contrattazione integrativa nell'ambito di quello previgente.

Successivi provvedimenti normativi hanno avuto significativo impatto sul modello di contrattazione collettiva delineato dal d.lgs. 150/2009. In particolare, il d.l. 78/2010, nell'ottica del contenimento della spesa complessiva derivante dal lavoro pubblico (v. art. 9 d.l. 78/2010), definisce limiti al trattamento retributivo del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche, fondamentale ed accessorio, incide sugli aumenti retributivi previsti dai rinnovi contrattuali relativi al biennio 2008-2009 ed impone il blocco della contrattazione collettiva per il triennio 2011-2013; stabilisce la possibilità, per il triennio 2011-2013, di espletare procedure di progressioni di carriera con effetti solo giuridici.

Pur nell'ambito delle politiche di contenimento del costo del lavoro pubblico, il vigente quadro normativo in materia di razionalizzazione e contenimento della spesa delle amministrazioni pubbliche prevede la possibilità di incrementare i fondi per la retribuzione accessoria, tramite l'attribuzione a detti fondi di quota parte delle eventuali economie derivanti da riduzioni di spesa e da maggiori entrate conseguite in relazione all'attuazione dei processi di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, si sensi e per gli effetti dell'art. 61, comma 17, del d.l. 112/2008 (c.d. *dividendo dell'efficienza*).

Sempre nell'ottica di limitare gli effetti delle politiche di riduzione del costo del lavoro pubblico, in data 4 febbraio 2011 è stata sottoscritta dal Governo e dalle Parti sociali un' *"Intesa per la regolazione del regime transitorio conseguente al blocco del rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro nel pubblico impiego"*. In tale sede le parti hanno ribadito l'obiettivo *"di una ripresa della crescita economica fondata sull'aumento della produttività e dell'occupazione"* ed hanno concordato le modalità di attuazione delle previsioni concernenti la ripartizione in tre fasce di merito ai fini della retribuzione legata alla produttività individuale, stabilendo che –ferma restando la piena applicazione delle altre disposizioni del d.lgs. 150/2009- a tale fine potranno essere utilizzate esclusivamente le risorse aggiuntive (risparmi di spesa) derivanti dal c.d. *"dividendo dell'efficienza"*, di cui al citato articolo 61, comma 17, del d.l. 112/2009. L'Intesa si limita a dettare una disciplina transitoria (*"in attesa della stipulazione dei nuovi contratti collettivi nazionali del lavoro"*). A partire dai prossimi rinnovi contrattuali, invece, l'applicazione dell'articolo 19 dovrà fare riferimento *"al complesso delle risorse dedicate alla retribuzione della*



*performance*”. Resta tuttavia fermo l’obbligo, per la contrattazione integrativa, di rispettare il divieto di erogazione indifferenziata della retribuzione accessoria, come peraltro chiarito dall’ampia giurisprudenza della Corte dei conti in tema di danno erariale. Attraverso l’Intesa del 4 febbraio 2011, il Governo si è peraltro impegnato a definire un atto di indirizzo all’ARAN per la stipulazione di “*un accordo quadro che regoli il sistema di relazioni sindacali previsto dal decreto legislativo 165/2001, alla luce della riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009, firmata il 30 aprile 2009 per i comparti del pubblico impiego, e dal decreto legislativo 150/2009*” (punto 5 della citata Intesa). L’atto di indirizzo definitivo è stato inviato all’Aran il 1 luglio 2011.

Nel corso del 2011 il Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione ha emanato due lettere-circolari (la n. 1, del 17 febbraio e la n. 7, del 30 marzo), al fine di apportare chiarezza sia sui contenuti della citata Intesa del 4 febbraio, sia – ancora – sull’immediata applicazione delle disposizioni contenute d.lgs. 150/2009, riprendendo sul punto, in parte, quanto già chiarito con la precedente circolare n.7 del 13 maggio 2010.

Nel 2010 è stato inoltre dato ulteriore corso alla distribuzione delle risorse del fondo previsto dal *comma 17, periodi terzo e quarto, dell’articolo 61 del d.l. 112/2008* (“dividendo per l’efficienza”). A tali fini è stato emanato il D.I. (Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze) del 28 dicembre 2010 finalizzato alla distribuzione alle amministrazioni interessate della somma di euro 12.119.675, recuperata in forza delle economie e risparmi di spesa.

Riguardo alla contrattazione collettiva nazionale, nel corso degli ultimi mesi del 2010 e dei primi mesi del 2011 è stata praticamente ultimata la tornata contrattuale “normativa” 2006-2009, ivi compresi i relativi bienni economici 2006-2007 e 2008-2009. Per le prossime tornate contrattuali, in attuazione dell’Intesa per l’applicazione dell’Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 ai comparti del settore pubblico, siglata il 30 aprile 2009, i contratti collettivi nazionali a partire dal 2010 avranno durata triennale sia per la parte normativa che per quella economica.

Fermo restando il citato blocco della tornata contrattuale 2010-2012, previsto dall’art. 9, comma 17, del d.l. 78/2010, infatti, sono in corso le trattative per la definizione dei quattro comparti e delle quattro aree per il personale delle pubbliche amministrazioni previste dall’art. 40, comma 2, del d.lgs. 165/2001, nel testo risultante dalle modifiche apportate dal d.lgs. 150/2009.

Con riferimento alla attività di controllo esterno sui contratti integrativi esercitata dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato in forma congiunta (articolo 40-*bis*, comma 2, del decreto legislativo 165/2001), dal 1° maggio 2010

fino al 30 giugno 2011 sono stati certificati, congiuntamente con il Ministero dell'economia e finanze, 87 contratti integrativi relativi ad amministrazioni statali (Ministeri, Scuola e Agenzie Fiscali) di cui 56 certificati positivamente, 19 certificati con raccomandazioni e 12 con condizioni.

Sono, altresì, stati certificati per il comparto Enti Pubblici non economici, per gli Enti ed Istituzioni di ricerca e sperimentazione e per gli enti *ex art. 70*, d.lgs. 165/2001, 44 contratti integrativi, di cui 23 certificati positivamente, 13 con raccomandazioni e 8 con condizioni.

In merito alle problematiche ravvisate e ai rilievi formulati nell'ambito del menzionato controllo sulla contrattazione integrativa (periodo di riferimento ricompreso tra il 1° aprile 2009 ed il 30 giugno 2011), si evidenziano i seguenti: *corresponsione non premiale della retribuzione di produttività; materie non più contrattabili perché escluse in virtù del nuovo riparto di competenza; previsione di voci retributive indennitarie di vario tipo corrisposte in modo non selettivo; previsione di progressioni economiche non selettive; previsione di decorrenze anticipate delle progressioni economiche; previsione di ultrattività delle graduatorie relative alle progressioni economiche; destinazione di quota percentuale delle risorse disponibili alla contrattazione di secondo livello (contrattazione decentrata o di posto di lavoro), senza individuare i criteri generali o specifici che secondo i CCNL devono orientare la relativa contrattazione.*

## **6. Semplificare per crescere. Le politiche per la semplificazione amministrativa**

Il sesto capitolo illustra i risultati conseguiti attraverso l'accelerazione degli interventi del governo in materia di semplificazione amministrativa. Si tratta di interventi a costo zero essenziali per lo sviluppo e la crescita del Paese previsti dal Documento di Economia e Finanza.

In particolare negli ultimi mesi sono state adottate numerosi interventi di semplificazione contenuti nel "Decreto sviluppo" (decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 convertito con legge 12 luglio 2011, n. 106) nei regolamenti di semplificazione per le piccole medie imprese (PMI) in materia di prevenzione incendi e di ambiente.

Il pacchetto di misure, fortemente volute dal Ministro Renato Brunetta, è stato predisposto, sulla base delle attività misurazione degli oneri, in collaborazione con le associazioni imprenditoriali e le amministrazioni interessate.

Il complesso delle misure adottate interviene in settori chiave della vita di milioni di imprese (*privacy*, appalti, prevenzione incendi e appalti) e comporterà a regime un risparmio stimato in circa 2,2 miliardi di euro all'anno per le PMI.

Il tutto senza ridurre in alcun modo i livelli di protezione degli interessi pubblici che, al contrario, ne escono più tutelati. Particolarmente rilevante è l'introduzione del principio di proporzionalità: gli adempimenti amministrativi vengono diversificati in relazione alla dimensione, al settore in cui opera l'impresa e all'effettiva esigenza di tutela degli interessi pubblici (in linea con lo "Small Business Act" adottato a livello comunitario).

In questo modo la semplificazione rende più efficace anche l'azione degli uffici pubblici che possono concentrare il lavoro di verifica e controllo sui casi dove sia davvero necessario.

## **7. L'ascolto dei cittadini per il miglioramento dei servizi delle pubbliche amministrazioni**

L'attenzione verso la soddisfazione degli utenti dei servizi pubblici e la sua misurazione e valutazione sono temi strategici nelle agende europee e internazionali.

In questo contesto, il Dipartimento della funzione pubblica ha promosso diverse iniziative che mirano a favorire, da un lato, lo sviluppo delle competenze e l'*empowerment* delle amministrazioni, dall'altro, la centralità del cittadino nell'azione amministrativa e, dunque, la necessità di rilevarne le esigenze e le preferenze, il grado di soddisfazione e le attese rispetto alla qualità del servizio e di mettere a sua disposizione un'amministrazione gentile, trasparente e valutabile. A tali iniziative è dedicato l'intero capitolo sette.

In primo luogo, l'iniziativa "Mettiamoci la faccia", volta facilitare e promuovere la raccolta del giudizio dei cittadini sui servizi ricevuti da amministrazioni pubbliche. Avviata dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione il 23 marzo 2009 per la rilevazione della *customer satisfaction*, attraverso l'utilizzo di interfacce emozionali (le "faccine"), sui servizi erogati allo sportello, al telefono e sul web, Mettiamoci la Faccia presenta due principali vantaggi: è di immediata comprensione per l'utente e permette all'amministrazione di avere dei risultati sintetici e di allargare notevolmente la platea dei rispondenti rispetto alle normali indagini di *customer*. Basti pensare, a riprova di ciò, che nel solo mese di agosto 2011 i cittadini hanno espresso oltre 400.000 giudizi sui servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni.

La seconda iniziativa trattata è il Premio Qualità PP AA, giunto alla sua terza edizione, che ha visto una significativa adesione di amministrazioni pubbliche, soprattutto in termini di qualità della partecipazione. Il modello su cui è basato il processo di valutazione del Premio è il CAF (*Common Assessment Framework*). In questa terza edizione si sono candidate 243 amministrazioni 221 delle quali sono state ammesse a partecipare.

La terza iniziativa è “Il “Barometro della qualità effettiva dei servizi pubblici”, volta a sperimentare un sistema di misurazione della qualità effettiva dei servizi pubblici offerti a livello nazionale dalle amministrazioni pubbliche e dagli enti nazionali.

Nel corso del 2010 sono inoltre proseguite le attività, per le amministrazioni delle Regioni Obiettivo Convergenza, nell’ambito della programmazione 2007-2013 del Piano Operativo Nazionale (PON-GAS) e dello specifico obiettivo 5.3 “Migliorare gli standard dei servizi pubblici” attraverso nuove iniziative di supporto, assistenza tecnica e sviluppo di *know how*.

Di particolare rilievo è poi il programma “Linea Amica”, ovvero il più grande *network* europeo di relazioni delle amministrazioni pubbliche con il cittadino. Realizzato da Formez PA, propone un servizio di *contact center* multicanale del sistema della pubblica amministrazione italiana. Oltre ad essere un centro multimediale di risposta, Linea Amica è anche un *network*, che ha messo in rete oltre 1200 URP e centri di contatto (circa 700 strutture hanno aderito nel solo 2010) della pubblica amministrazione con il cittadino. “Linea Amica”, sin dalla fase di progettazione, si è avvalsa in particolare della partecipazione di INPS, INAIL, INPDAP, Agenzia delle Entrate, Comune di Roma, Comune di Milano, dei Centri di Prenotazione Sanitaria del Lazio e dell’Emilia Romagna. Nel corso del 2010, questo Gruppo di Coordinamento di “Linea Amica” (le cosiddette sette sorelle di “Linea Amica”) si è allargato anche a: Ministero Affari esteri, ACI, Ministero Infrastrutture e trasporti, Dipartimento nazionale della protezione civile, Acquirente Unico, Autorità di Vigilanza per i contratti pubblici, Ministero Difesa. Dal 2009 ad oggi il *contact center* Linea Amica ha raggiunto oltre 580.000 contatti, ha gestito 280.000 pratiche (di cui 190.000 nel solo 2010), con una soddisfazione del cliente superiore al 90%. L’intero *network* di Linea Amica ha sviluppato finora circa 150 milioni di contatti.

Il 14 aprile 2011, inoltre, è stato presentato il Portale degli Italiani, [www.lineaamica.gov.it](http://www.lineaamica.gov.it), un’unica porta di accesso alla pubblica amministrazione che consente al cittadino di avere informazioni e di usufruire in modo semplice e veloce dei servizi della P.A. Il Portale degli Italiani è frutto dell’integrazione della competenza e del *know how* di “Linea Amica” con un nuovo investimento tecnologico nel motore di ricerca elaborato da DigitPA, con la *task force* su trasparenza e semplificazione del Dipartimento della funzione pubblica e con i servizi di e-gov promossi dal Dipartimento per la digitalizzazione e l’innovazione tecnologica (DDI). Il risultato è un’interfaccia integrata che costituisce un’offerta multimediale di servizi e assistenza al cittadino unica in Europa.

Il capitolo si chiude, infine, con una relazione sul progetto URP degli URP, che ormai da molti anni contribuisce valorizzare le competenze dei responsabili e degli operatori della comunicazione pubblica all’interno delle amministrazioni centrali e locali, orientando la sua

azione soprattutto nella direzione della costruzione ed animazione di un network professionale e sull'Osservatorio per l'ascolto e la partecipazione dei cittadini.

## 8. L'innovazione e la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione

Nell'ottavo capitolo vengono illustrate le attività condotte dal Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica (di seguito denominato DDI), durante l'anno 2010, conformemente alla struttura del Piano *e-Gov* 2012, documento che, ispirato alle linee strategiche dell'Unione Europea, racchiude il programma d'azione del Governo italiano per l'ammodernamento del Paese. Ciascuna macro attività è declinata in base ai progetti ad essa facenti capo nelle seguenti sezioni:

- nella prima (paragrafo 8.1) viene fornito un quadro delle linee strategiche entro le quali si sostanzia la funzione e l'azione del DDI, con particolare riferimento al piano operativo di interventi per lo sviluppo della Società dell'informazione;
- nella seconda (paragrafi 8.2, 8.3) sono descritti e aggiornati i principali progetti sviluppati dal DDI nel corso del 2010 per il perseguimento degli obiettivi prioritari previsti dal Piano *e-Gov* 2012 (Salute, Scuola, Università, Giustizia, Rapporto cittadino-PA, Sistema pubblico di connettività, Trasparenza ed efficienza della PA);
- nella terza (paragrafo 8.4) vengono presentate le attività condotte dal DDI in collaborazione con i principali organismi internazionali per favorire l'utilizzo delle tecnologie ICT e la diffusione dell'innovazione;
- nella quarta (paragrafo 8.5) viene riassunto il piano di interventi realizzati nell'ambito del Programma Operativo Nazionale *Governance* e Assistenza Tecnica (POAT), nonché quelli svolti a sostegno della digitalizzazione nel settore dei beni culturali e di alcuni uffici del Ministero degli Affari esteri e del Ministero dell'Interno.

Sia la *Digital Agenda*, erede della strategia i2010 lanciata nel 2005 dalla Commissione Europea per promuovere la società dell'informazione e dei media, sia la *Innovation strategy*, promossa dall'OECD per identificare nell'innovazione l'elemento chiave per lo sviluppo economico internazionale dei prossimi anni, puntano all'apertura del mercato europeo e alla creazione di nuove opportunità di servizi online, come scelte necessarie per accelerare la diffusione delle nuove tecnologie e per migliorare la competitività.

All'interno di questo quadro programmatico il Governo, nei primi mesi del suo insediamento, dopo aver definito il Piano industriale per la pubblica amministrazione e dopo aver

avviato alcuni interventi di immediata realizzazione, ha messo a punto un programma, confluito nel Piano *e-Gov* 2012 con cui è stata delineata l'azione in materia di innovazione.

Tale documento programmatico, che assume come scenario di riferimento operativo il Piano di azione europeo sull'*e-Government*, è stato lanciato a gennaio 2009 dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione Renato Brunetta. Esso definisce un insieme di progetti di innovazione digitale che si propongono di modernizzare, rendere più efficiente e trasparente la pubblica amministrazione (PA), migliorare la qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese e diminuirne i costi per la collettività.

Punto centrale della nuova strategia per l'innovazione 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.

Il Piano – monitorato in modo puntuale dal DDI – contiene circa 80 progetti aggregati in 4 ambiti di intervento e 27 obiettivi di Governo da raggiungere entro la legislatura. Ogni progetto si propone di produrre risultati misurabili ed è scadenziato da momenti di verifica intermedi che permettono una valutazione trasparente del suo stato di realizzazione.

All'interno del Piano *e-Gov* 2012, inoltre, sono definiti (sulla base dell'impatto sul cittadino e sul sistema e del livello di fattibilità) alcuni "obiettivi prioritari" dell'azione di Governo così suddivisi:

- obiettivi settoriali (Salute, Scuola, Università, Giustizia);
- obiettivi di sistema (Rapporto cittadino-PA, Sistema pubblico di connettività e Trasparenza ed efficienza della PA).

## **9. La cooperazione a livello europeo ed internazionale**

Il Dipartimento della funzione pubblica realizza, assieme al Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica, 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, individuando i temi prioritari e assicurando un'azione nelle diverse aree geografiche e in ambito multilaterale, in particolare nelle sedi delle Nazioni Unite, dell'OCSE e dell'Unione Europea. Oltre ai tradizionali e consolidati rapporti con gli Stati Membri dell'Unione Europea, già da vari anni sono state rafforzate ed intensificate le relazioni con i Paesi dell'area mediterranea, con i paesi europei non membri dell'Unione Europea e con altri partner internazionali dell'Italia.

L'insieme delle attività internazionali promosse nel 2010 ha prodotto positivi risultati e avviato processi di cooperazione e coordinamento internazionale nel campo dell'*e-Government*, dell'innovazione, della riforma della regolazione e della pubblica amministrazione che si stanno attualmente sviluppando, in particolare con i partner europei, i Paesi arabi del Medio Oriente e Nord Africa, la Cina, il Canada e la Russia.

Di particolare rilievo, in questo ambito, la riunione a livello Ministeriale del Comitato di *Governance* Pubblica dell'OCSE, alle cui attività il Dipartimento della funzione pubblica assicura tradizionalmente la partecipazione per l'Italia.

Nel novembre 2010, per la prima volta nella storia del Comitato, la riunione si è svolta in Italia. L'incontro, dedicato alle sfide aperte alla pubblica amministrazione dal nuovo scenario di crisi economica e finanziaria internazionale e presieduto dal Ministro Brunetta, ha visto 130 partecipanti da 43 delegazioni, inclusi i 3 nuovi paesi membri dell'OCSE, 6 Paesi non Membri, la Commissione Europea, il BIAC, il TUAC, *Transparency International*, CIVICUS e la Banca Inter-Americana di Sviluppo. Ben 25 delegazioni erano guidate da Ministri o Vice Ministri.

I Ministri hanno approvato un Comunicato che individua le strategie comuni e fissa gli indirizzi per il Comitato *Public Governance* per la raccolta di dati e monitoraggio sui progressi realizzati dai Governi in questo settore e hanno ribadito il ruolo fondamentale dell'OCSE nell'identificare le sfide attuali e future che i Governi devono affrontare e la validità delle sue proposte ed approcci economici per realizzare un più efficace ed efficiente servizio pubblico.

Significativa, altresì, è stata l'approvazione del cosiddetto *Venice Dialogue*, proposto dall'Italia, finalizzato a stabilire in ambito OCSE un dialogo *multi-stakeholders* con le Organizzazioni della Società Civile sulla riforma della pubblica amministrazione.

Nel corso dell'incontro è stato presentato lo studio dell'OCSE "*Modernizing the Public Administration - A study on Italy*" che ha impegnato diversi uffici del Dipartimento della funzione pubblica nel fornire dati ed informazioni utili all'OCSE sulla riforma della pubblica amministrazione.

Altre iniziative particolarmente significative, sono poi quelle del DDI connesse all'attuazione dell'"Agenda Digitale per l'Europa" e del Piano d'Azione sull'*e-Government* e quelle in materia di lotta alla corruzione svolte dal Servizio Anticorruzione e Trasparenza (S.A.eT.) del Dipartimento della funzione pubblica.

## **Capitolo 1**

### **Gli sviluppi della riforma della Pubblica Amministrazione**



## **CAPITOLO 1**

### **GLI SVILUPPI DELLA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

#### **1.1 Gli interventi normativi di riforma della pubblica amministrazione**

##### **1.1.1 I provvedimenti normativi del 2010**

*Il decreto-legge 31 maggio 2010, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n.122.*

Il d.l. 78/2010, approvato definitivamente nel luglio 2010, contiene misure di riduzione della spesa e di aumento delle entrate tese a conseguire gli obiettivi di finanza pubblica indicati nella Nota di aggiornamento al Documento di Programmazione economico-finanziaria per gli anni 2010-2013 (DPEF), approvato dal Parlamento nel settembre 2009, e successivamente confermati nel gennaio 2010 in sede europea all'atto della presentazione dell'Aggiornamento annuale del Programma di Stabilità. Come evidenziato nella Nota informativa presentata dal Governo, il decreto, anticipando le scadenze fissate dalla disciplina di contabilità pubblica, ha costituito lo strumento mediante il quale attuare, coerentemente con gli impegni assunti in sede comunitaria e a fronte delle crescenti tensioni sui mercati finanziari a livello internazionale, la correzione finanziaria delineata nella Relazione Unificata sull'economia e la finanza pubblica (RUEF).

Il Titolo I, Capo II, del decreto in esame è dedicato alla riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi.

In questo ambito, in particolare, l'articolo 6 prevede una serie di disposizioni volte al contenimento e alla riduzione della spesa per gli apparati amministrativi.

La norma dispone che la partecipazione agli organi collegiali sia soltanto a titolo onorifico e riduce del 10 per cento i compensi, le indennità e le retribuzioni dei componenti degli organi di

indirizzo, direzione e controllo e organi collegiali comunque denominati di tutte le amministrazioni pubbliche.

Si pone altresì un limite al numero dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo di tutti gli enti e gli organismi pubblici, ivi compresi quelli con personalità giuridica di diritto privato.

Si prevede il contenimento delle spese sostenute dalle pubbliche amministrazioni per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e spese di rappresentanza.

Dal 2011 tali spese non potranno essere superiori al 20 per cento di quelle sostenute per le medesime finalità nell'anno 2009. I citati limiti non trovano applicazione per i convegni organizzati dalle Università e dagli enti di ricerca, per le mostre organizzate dagli enti vigilati dal Ministero per i Beni culturali e per le feste nazionali previste da disposizioni legislative o a quelle istituzionale delle Forze armate, né agli incontri istituzionali connessi all'attività istituzionale di organismi internazionali o comunitari. E' inoltre vietato effettuare spese per sponsorizzazioni.

Si riduce, a decorrere dal 2011, per l'insieme delle amministrazioni pubbliche, la spesa per l'acquisto, la manutenzione e il noleggio di autovetture. La predetta spesa non potrà essere superiore all'80 per cento di quella sostenuta nel corso dell'anno 2009.

Il Titolo I, Capo III del provvedimento è dedicato al contenimento delle spese in materia di impiego pubblico, invalidità e previdenza.

Per quanto concerne il contenimento delle spese in materia di pubblico impiego, l'articolo 9 del provvedimento delinea un insieme di misure dirette al contenimento della spesa per i redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche, così come identificate dall'ISTAT.

Si stabilisce, in proposito, che per il triennio 2011-2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti non possa superare il trattamento ordinariamente spettante nell'anno 2010, fatti salvi gli incrementi derivanti dall'indennità di vacanza contrattuale e al netto degli effetti derivanti da una serie di variabili quali la corresponsione di eventuali arretrati, il conseguimento di funzioni diverse nel corso dell'anno, la malattia o la maternità

In considerazione dell'eccezionalità della situazione economica internazionale si prevede poi, nell'ambito degli interventi tesi a ridurre la spesa per i redditi da lavoro dipendente nel settore pubblico, una riduzione percentuale dei trattamenti retributivi per la parte eccedente i 90 mila euro lordi.

Si stabilisce, inoltre, che per il medesimo triennio, l'ammontare complessivo delle risorse finanziarie destinate al trattamento accessorio annualmente corrisposto al personale delle amministrazioni pubbliche non possa superare il corrispondente importo dell'anno 2010.

Per quanto riguarda il biennio 2008-2009 si prevede un limite agli aumenti retributivi, nella misura del 3,2 per cento, determinati con i rinnovi contrattuali del personale dipendente delle

amministrazioni pubbliche, ivi compresi i miglioramenti economici del personale in regime di diritto pubblico. Il predetto limite non si applica al personale del comparto sicurezza-difesa e al Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco.

Si prevedono, con il medesimo articolo, specifiche disposizioni volte alla definizione dei nuovi limiti alle facoltà assunzionali delle amministrazioni dello Stato, degli enti pubblici non economici e di ricerca (cd. “*turn-over*”).

In particolare viene previsto che, per il triennio 2011-2013, tali amministrazioni ed enti possono procedere a nuove assunzioni nel limite del 20 per cento del personale cessato nell’anno precedente. Tale limite è fissato al 50 per cento nel 2014, per poi tornare, a decorrere dal 2015, al reintegro del “*turn-over*”.

Sempre a decorrere dal 2015 le amministrazioni interessate alle limitazioni alle assunzioni, potranno procedere – previa effettuazione delle procedure di mobilità – ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente alla spesa relativa al personale cessato nell’anno precedente.

Avuto riguardo alla particolare gravità della situazione economica internazionale e delle ripercussioni sull’economia nazionale si sospendono, senza possibilità di recupero, le procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012 (cd. *blocco della contrattazione*), fatta salva l’erogazione nelle misure previste per l’indennità di vacanza contrattuale.

Conseguentemente, è stabilita la rideterminazione delle risorse poste a carico della legge finanziaria 2009 ai fini dei rinnovi contrattuali del triennio 2010-2012.

Per le amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall’amministrazione statale si provvede con rideterminazione delle predette amministrazioni, nelle misure corrispondenti a quelle stabilite per il personale “*contrattualizzato*” delle amministrazioni statali.

Correlativamente, per il medesimo triennio 2011-2013, si stabilisce che al personale in regime di diritto pubblico (magistrati, professori e ricercatori universitari, dirigenti dei Corpi di polizia e delle Forze armate) non si applicano i meccanismi di adeguamento automatico e che le progressioni di carriera disposte in tale triennio abbiano effetto ai soli fini giuridici.

L’articolo in esame prevede inoltre una disciplina speciale per quanto riguarda le eccedenze di personale pubblico eventualmente risultante all’esito della riduzione degli assetti organizzativi previsti dall’articolo 2, comma 8-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194.

Si riduce, infine, del 50 per cento, la spesa per il personale non di ruolo sostenuta nell’anno 2009 per il personale non di ruolo mediante il contenimento dell’utilizzo delle forme flessibili di assunzione previste dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato e dal codice civile, di cui possono avvalersi le amministrazioni pubbliche.

*La legge 4 novembre 2010, n.183*

Il provvedimento contiene un insieme di misure che vanno da una delega al Governo per l'adozione di una specifica disciplina in materia di pensionamento anticipato dei lavoratori che svolgono mansioni usuranti, alla mobilità del personale delle pubbliche amministrazioni; dal riconoscimento normativo della specificità del comparto difesa-sicurezza sino alle disposizioni in materia di conciliazione ed arbitrato nelle controversie individuali di lavoro.

Più in particolare, i primi quattro articoli del provvedimento recano disposizioni in materia di lavori usuranti di riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, di composizione della Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela delle attività sportive, e misure sanzionatorie al fine di contrastare il cd. "lavoro sommerso".

L'articolo 5 prevede misure di semplificazione in materia di comunicazione dei dati riguardanti l'instaurazione dei rapporti di lavoro, nonché le loro variazioni. Il medesimo articolo dispone che le amministrazioni pubbliche comunichino alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, per via telematica, i predetti dati, che sono pubblicati nel proprio sito *web* istituzionale.

Con l'articolo 7 si recano modifiche al regime sanzionatorio in materia di orario di lavoro, innovando il decreto legislativo 8 aprile 2003, n.66 e successive modificazioni.

In proposito sono ridefinite le sanzioni sulle ipotesi di violazione della disciplina in esame in ordine alla durata media dell'orario di lavoro, sui riposi settimanali e le ferie annuali.

Per quanto riguarda il personale delle pubbliche amministrazioni, il successivo articolo 13 introduce nuove disposizioni in materia di mobilità.

Con tali disposizioni si prevede che se a seguito di trasferimento di funzioni statali agli enti territoriali, o di trasferimento di funzioni ad altri organismi pubblici, derivi una eccedenza di personale, nei confronti di quest'ultimo trova applicazione la disciplina della gestione del personale in esubero delle pubbliche amministrazioni contenuta nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165.

Sempre in ordine alla mobilità del personale, si modifica l'articolo 30 del suindicato decreto legislativo, prevedendo che le amministrazioni pubbliche possono utilizzare, per motivate esigenze organizzative, in assegnazione temporanea personale proveniente da altre amministrazioni per un periodo non superiore ai tre anni.

L'articolo 14 modifica il *Codice della privacy* disponendo che lo svolgimento delle prestazioni e le relative valutazioni da parte di chi sia addetto a una funzione pubblica possono essere rese disponibili salvo che, al fine di coniugare l'accessibilità dei dati con le esigenze sottese

alla disciplina di garanzia contenuta nel *Codice della privacy*, non si tratti di dati cd. “sensibili” e pertanto oggetto di riservatezza.

Il successivo articolo 16 interviene in materia di part-time nel pubblico impiego.

In sede di prima applicazione della nuova disciplina sul part-time le amministrazioni pubbliche possono, fermi restando i principi della correttezza e della buona fede, sottoporre a nuova valutazione i provvedimenti già adottati in materia di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a part-time.

L'articolo 18 prevede la possibilità, in deroga alle disposizioni generali in materia di incompatibilità di impieghi per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, di essere collocati in aspettativa non retribuita, per un periodo massimo di dodici mesi, anche per avviare attività professionali e imprenditoriali.

Il successivo articolo 19 introduce, con una disposizione di principio, il riconoscimento normativo della specificità del “comparto difesa-sicurezza” (Forze armate, Forze di polizia e del Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco), in relazione alla peculiarità dei compiti, delle funzioni e degli obblighi attribuiti al personale rientrante in tale comparto ai fini della tutela e della sicurezza delle istituzioni democratiche.

La norma demanda a successivi provvedimenti normativi l'attuazione di tali principi, ivi compresa la previsione di stanziare a tale fine le necessarie risorse finanziarie.

L'articolo 21 reca modifiche al d.lgs. 165/2001, e successive modificazioni e integrazioni, tese ad introdurre nell'ordinamento del lavoro pubblico disposizioni volte a garantire pari opportunità e assenza di discriminazioni nel settore pubblico.

In proposito, si modifica l'articolo 7 del citato decreto legislativo al fine di garantire parità e pari opportunità tra uomini e donne, nonché l'assenza di ogni forma di discriminazione non solo nell'accesso al lavoro, ma anche nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, negli avanzamenti professionali, nella formazione e nella sicurezza del lavoro; nonché l'impegno a contrastare ed eliminare qualsiasi forma di violenza morale o psichica al proprio interno (cd. “*mobbing*”).

A questo fine, modificando l'articolo 57 del citato decreto, si dispone l'istituzione, presso le amministrazioni pubbliche, di un “Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni”. Questo nuovo organismo sostituisce i previgenti Comitati per le Pari Opportunità e i Comitati paritetici per il fenomeno del “*mobbing*”.

In tal senso si prevede che possono essere finanziati, da parte delle amministrazioni, programmi di “azioni positive” e di attività tesi a valorizzare il benessere lavorativo e a contrastare ogni forma di discriminazione sui luoghi di lavoro.

Le pubbliche amministrazioni sono pertanto chiamate ad adottare tutte quelle misure che diano attuazione alle Direttive dell'Unione Europea in materia di pari opportunità, contrasto delle discriminazioni e del fenomeno del "mobbing".

L'articolo 23 reca una delega al Governo, da attuare con l'emanazione di successivi decreti legislativi, ai fini del riordino della disciplina in materia di congedi, aspettative e permessi, comunque denominati, spettanti ai lavoratori dipendenti sia pubblici che privati, al fine di assicurare il coordinamento delle disposizioni vigenti in materia, e in particolare il riordino delle tipologie degli istituti esistenti, tenuto conto del loro contenuto e della loro diretta correlazione a posizioni giuridiche costituzionalmente tutelate.

Il successivo articolo 24 modifica la normativa sui permessi lavorativi per l'assistenza ai soggetti portatori di *handicap*.

Si interviene in termini più circoscritti sulla vigente disciplina, per i lavoratori dipendenti pubblici e privati, in ordine al diritto ai tre giorni di permesso retribuito mensile per l'assistenza a un familiare, oppure parente o affine entro il secondo grado, con *handicap* in situazione di gravità.

Con il medesimo articolo si dispone che le amministrazioni pubbliche comunichino alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, i dati relativi ai dipendenti che usufruiscono dei permessi mensili retribuiti in esame, o dei permessi retribuiti previsti per i minori con *handicap* in situazione di gravità e di età non superiore ai tre anni. A questo fine, presso il predetto Dipartimento, è istituita una apposita banca dati, alla quale affluiscono le citate comunicazioni, diretta ad assicurare il monitoraggio e la verifica della fruizione dei permessi.

L'articolo 25, infine, estende ai lavoratori dipendenti del settore privato le norme in materia di rilascio e trasmissione dell'attestazione di malattia previsto per i dipendenti pubblici dall'articolo 55-*septies* del d.lgs. 165/2001.

*Il decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235 (Codice dell'amministrazione digitale)*

La riforma del Codice dell'amministrazione digitale (CAD) costituisce il secondo pilastro su cui si basa il processo di rinnovamento della pubblica amministrazione, insieme al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 che ha introdotto nella pubblica amministrazione principi di meritocrazia, premialità, trasparenza e responsabilizzazione dei dirigenti.

Il Codice nasce dalla convinzione che la digitalizzazione dell'azione amministrativa sia una vera e propria funzione di governo e che l'utilizzo delle nuove tecnologie debba avvenire nel contesto di una riorganizzazione dei processi e delle strutture in modo da sfruttare al meglio le potenzialità dei nuovi strumenti.

Con il d.lgs. 235/2010, si è quindi integrato il Codice con norme che ne impongono l'attuazione in modo più incisivo e stringente da parte dei pubblici dipendenti e in particolare dei dirigenti, sia attraverso misure premiali, sia con provvedimenti sanzionatori.

Il nuovo Codice introduce un insieme di innovazioni normative che vanno a incidere concretamente sui comportamenti e sulle prassi delle amministrazioni e sulla qualità dei servizi resi e rende così effettivi i diritti per cittadini e imprese, cogenti gli obblighi per la pubblica amministrazione, dà sicurezza agli operatori circa la validità, anche giuridica, dell'amministrazione digitale. In coerenza con il Piano *e-Gov*, l'orizzonte temporale dell'intervento è il 2012.

In ogni caso, poiché il Codice è un insieme di norme sostanzialmente di principio, che tende a non congelare a livello di fonte primaria la normativa ma rimanda molto spesso, per la formulazione di regole tecniche ad appositi decreti del Governo, occorrerà completarne il quadro, al fine di dare puntuale disciplina e concreta applicazione alle soluzioni tecnologiche da adottare.

Sul provvedimento approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 19 febbraio 2010 sono stati acquisiti i pareri della Conferenza Unificata, del Garante per la protezione dei dati personali, del Consiglio di Stato e delle competenti Commissioni parlamentari. Il decreto legislativo è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 22 dicembre 2010 e pubblicato sul Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale 10 gennaio 2011.

Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale si basa su due principi:

- *effettività della riforma*: si introducono misure premiali e sanzionatorie favorendo, da una parte, le amministrazioni virtuose (anche con la possibilità di quantificare e riutilizzare i risparmi ottenuti grazie alle tecnologie digitali) e sanzionando, dall'altra, le amministrazioni inadempienti;
- *incentivi all'innovazione della P.A.*: dalla razionalizzazione della propria organizzazione e dall'informatizzazione dei procedimenti, le pubbliche amministrazioni ricaveranno dei risparmi che potranno utilizzare per il finanziamento di progetti di innovazione e per l'incentivazione del personale in essi coinvolto.

In particolare, il decreto detta disposizioni in materia di:

- *Riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni*: da attuarsi mediante la previsione della costituzione di un Unico ufficio responsabile dell'attività ICT per garantire l'attuazione delle linee strategiche per la riorganizzazione e digitalizzazione dell'amministrazione definite dal Governo, le pubbliche amministrazioni individueranno un solo, autorevole, punto di riferimento responsabile del

coordinamento funzionale di tutta l'attività ICT. Dalla razionalizzazione della propria organizzazione e dall'informatizzazione dei procedimenti, le pubbliche amministrazioni ricaveranno dei risparmi che potranno utilizzare per l'incentivazione del personale coinvolto e per il finanziamento di progetti di innovazione.

- *Protocollo informatico e fascicolo elettronico*: sarà protocollata in via informatica ogni comunicazione tra le pubbliche amministrazioni e tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini o le imprese inviata tramite posta elettronica certificata. Inoltre, la pubblica amministrazione titolare del procedimento raccoglierà gli atti, i documenti e i dati del procedimento medesimo in un fascicolo informatico, dotato di un apposito identificativo.
- *Firme elettroniche*: si introduce il concetto di firma elettronica avanzata, con cui è possibile sottoscrivere un documento informatico con piena validità legale. Si liberalizza il mercato delle firme digitali, prevedendo che le informazioni relative al titolare e ai limiti d'uso siano contenute in un separato certificato elettronico e rese disponibili anche in rete.
- *Validità e conservazione dei documenti informatici*: viene riordinata la disciplina delle copie dei documenti informatici ed amministrativi e si sviluppa il processo di dematerializzazione dei documenti. In particolare, vengono fornite indicazioni sulla validità delle copie informatiche di documenti cartacei (copia digitale del documento cartaceo, duplicazione digitale, ecc.) e si disciplina la gestione della conservazione dei documenti e del relativo processo da parte di un Responsabile della conservazione che si può avvalere di soggetti pubblici o privati che offrono idonee garanzie. Ogni responsabile della conservazione dei documenti negli uffici pubblici può certificare il processo di digitalizzazione e di conservazione servendosi di Conservatori accreditati. Questi ultimi sono soggetti che ottengono da DigitPA il riconoscimento del possesso dei requisiti di sicurezza e affidabilità per effettuare il processo e la conservazione dei documenti informatici. Inoltre viene introdotto un sistema di contrassegno generato elettronicamente e stampato direttamente dal cittadino dal proprio computer per sancire la conformità dei documenti cartacei a quelli digitali.
- *Semplificazione dei rapporti con i cittadini e con le imprese*: sarà possibile effettuare i pagamenti spettanti alle pubbliche amministrazioni utilizzando carte di debito, di credito o prepagate e ogni altro strumento di pagamento elettronico disponibile. Inoltre, la presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti tra imprese e amministrazioni pubbliche, nonché l'adozione e la



comunicazione da parte di quest'ultime di atti e provvedimenti amministrativi avverrà utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

- *Utilizzo della posta elettronica certificata:* sulla base del principio che tutte le comunicazioni effettuate mediante la posta elettronica certificata (PEC) equivalgono alla notifica per mezzo della posta, le pubbliche amministrazioni utilizzeranno la PEC per le comunicazioni e la trasmissione dei documenti informatici nei confronti dei soggetti che abbiano preventivamente dichiarato il proprio indirizzo; potranno consultare ed estrarre gli elenchi di indirizzi di posta elettronica certificata delle imprese e dei cittadini che ne abbiano fatto richiesta; pubblicheranno sui propri siti istituzionali un indirizzo di posta elettronica certificata a cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta.
- *Trasparenza:* viene arricchito il contenuto dei siti istituzionali delle amministrazioni, prevedendo che sugli stessi siano pubblicati, in modo integrale, anche tutti i bandi di concorso. Inoltre, le pubbliche amministrazioni dovranno rendere disponibili *on-line* i moduli e i formulari da utilizzare come unici strumenti per richiedere l'avvio dei procedimenti amministrativi.
- *Accesso ai servizi in rete:* per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni si consente l'utilizzo anche di strumenti diversi dalla carta d'identità elettronica e dalla carta nazionale dei servizi, previa individuazione del soggetto che richiede il servizio.
- *Istanze alle pubbliche amministrazioni:* vengono limitati i casi in cui è richiesta la sottoscrizione mediante firma digitale e si prevede l'utilizzo di strumenti di firma più semplici, senza pregiudizio di sicurezza ed attendibilità.
- *Sicurezza digitale e scambio di dati:* si dettano disposizioni che disciplinano la continuità operativa e il "disaster recovery" ai sensi delle quali le pubbliche amministrazioni dovranno predisporre appositi piani di emergenza idonei ad assicurare, in caso di eventi disastrosi, la continuità delle operazioni indispensabili a fornire i servizi e il ritorno alla normale operatività. Inoltre, per evitare che il cittadino debba fornire più volte gli stessi dati, le amministrazioni titolari di banche dati predisporranno apposite convenzioni aperte per assicurare l'accessibilità delle informazioni in proprio possesso da parte delle altre amministrazioni. Le convenzioni disciplineranno i limiti e le condizioni dell'accesso alle banche dati, anche per assicurare la riservatezza dei dati personali. In caso di inerzia delle pubbliche amministrazioni nell'adozione delle convenzioni, il Presidente del Consiglio dei Ministri potrà nominare un commissario *ad acta*.

Con la riforma del Codice dell'amministrazione digitale, si sviluppa in modo deciso, concreto e operativo il grande progetto della pubblica amministrazione digitale impostato nel 2005 e si offrono ai vertici politici e amministrativi gli strumenti necessari per innovare in modo profondo, rapido, definitivo e strutturale l'azione dei pubblici uffici.

L'intervento riformatore è comunque strutturato in modo da consentire alle amministrazioni di realizzare gli interventi necessari in un tempo ragionevole utilizzando al meglio, con opportune scelte programmatiche e gestionali, le risorse disponibili.

Sono già stati adottati i seguenti provvedimenti attuativi del Codice dell'amministrazione digitale:

- decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 febbraio 2010 recante: *“Fissazione del termine che autorizza l'autocertificazione circa la rispondenza dei dispositivi automatici di firma ai requisiti di sicurezza”*, adottato ai sensi dell'articolo 35, comma 5, del CAD;
- decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 maggio 2010 recante Regole tecniche delle Tessere di riconoscimento (mod. AT) di cui al decreto del presidente della Repubblica 28 luglio 1967, n.851, rilasciate con modalità elettronica dalle amministrazioni dello Stato, ai sensi dell'articolo 66, comma 8, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82;
- decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione del 24 settembre 2010 recante: *“Modalità attuative dell'articolo 2, comma 589, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), recante disposizioni in materia di posta elettronica”*;
- decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione del 4 dicembre 2010 recante *“Modalità tecnologiche per garantire la sicurezza, l'integrità e la certificazione della trasmissione telematica di documenti cui è associata la marca postale elettronica”*;
- decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 aprile 2011 relativo alla pubblicazione nei siti informatici di atti e provvedimenti concernenti procedure ad evidenza pubblica o di bilanci, adottato ai sensi dell'articolo 32 della legge 18 giugno 2009, n. 69;
- decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione del 20 giugno 2011 recante *“Modalità di assorbimento della Tessera Sanitaria nella Carta nazionale dei servizi, ai sensi dell'articolo 50, comma 13, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326”*.

*Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 ottobre 2010*

L'articolo 28-*bis* del d.lgs. 165/2001, ha previsto, per la prima volta, il concorso pubblico per l'accesso alla dirigenza di prima fascia nelle amministrazioni pubbliche statali, anche a ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici.

La disciplina di dettaglio è contenuta nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 ottobre 2010 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 2 maggio 2011 n. 100) a cui il citato art. 28-*bis* espressamente rinvia per stabilire i criteri generali di accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia nonché i criteri generali di equivalenza di titoli di studio e professionali che consentono l'accesso anche a soggetti estranei all'amministrazione di partecipare al concorso.

La decorrenza del nuovo regime è stata fissata al 1 gennaio 2011, per consentire alle amministrazioni una corretta programmazione della copertura dei posti di funzione di livello dirigenziale generale.

Al riguardo, è stabilito che, in sede di programmazione triennale del fabbisogno, venga destinato al concorso pubblico per dirigente di prima fascia a tempo indeterminato il cinquanta per cento dei posti che si rendono disponibili ogni anno per la cessazione dal servizio dei soggetti con qualifica di dirigente di prima fascia appartenenti ai ruoli dell'amministrazione, senza considerare gli incarichi di prima fascia attribuiti a soggetti che, tuttavia, non ne hanno acquisito la qualifica (es. incarichi ex art. 19, cc. 4, 5-*bis* e 6 del d.lgs. 165/2001).

Una ulteriore quota dei posti disponibili viene, invece, destinata al concorso pubblico a tempo determinato, per soddisfare specifiche e temporanee esigenze delle singole amministrazioni.

Il medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri disciplina le prove concorsuali che, in considerazione dello spirito della riforma Brunetta, mirano alla valutazione di quegli ambiti di competenza oggi indispensabili per la dirigenza di vertice, con particolare riferimento alla gestione del ciclo delle *performance*, alla valutazione, alla trasparenza e al rispetto delle pari opportunità.

Il Dipartimento della funzione pubblica svolgerà un importante ruolo di monitoraggio delle procedure al fine di garantire il giusto raccordo delle diverse modalità di accesso alla dirigenza di prima fascia.

*Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 marzo 2011*

Il regolamento di riordino dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione (decreto del Presidente della Repubblica del 23 marzo 2011, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'11 giugno 2011, n. 134), approvato dal Consiglio dei Ministri del 22 ottobre 2010, attua le disposizioni in materia di "Taglia-enti" (articolo 26 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 e articolo 2, comma 634, della l. 244/2007, come modificate dall'art. 17 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78 e, da ultimo, dall'art. 10-bis del decreto-legge 30 dicembre 2009, n.194). Il richiamato impianto normativo, nel prevedere il riordino, la trasformazione o soppressione e messa in liquidazione di enti pubblici non economici, si colloca nell'ambito delle azioni tese al contenimento della spesa pubblica ed all'incremento dell'efficienza e della qualità dei servizi; il mancato intervento avrebbe comportato, ai sensi del citato articolo 26, l'automatica soppressione dell'ente in argomento.

*Il decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione del 12 gennaio 2010*

Al fine di ridurre i termini di conclusione dei procedimenti ed assicurare l'effettività del loro rispetto da parte delle amministrazioni, l'articolo 7, comma 1, della l. 69/2009 sostituendo integralmente l'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241 ha stabilito che i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro trenta giorni, a meno che disposizioni di legge ovvero i provvedimenti di cui ai commi 2, 3 e 4 del medesimo articolo 2 non stabiliscano un termine diverso.

Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta dei Ministri competenti e di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa, sono individuati i termini non superiori a novanta giorni entro i quali devono concludersi i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali, mentre gli enti pubblici nazionali stabiliscono, secondo i propri ordinamenti, i medesimi termini per i procedimenti di loro competenza. Nei casi in cui, tenendo conto della sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento, sono indispensabili termini superiori a novanta giorni e comunque al di sotto dei centottanta giorni per la conclusione dei procedimenti di competenza statale, i decreti sono adottati su proposta anche dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Il decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione 12 gennaio 2010 ha approvato le linee di indirizzo per l'attuazione dell'articolo 7, con la finalità di fornire i criteri

d'azione per la predisposizione degli schemi di regolamento per la rideterminazione dei termini procedurali e per l'attuazione delle disposizioni in materia di responsabilità dirigenziale e di grave e ripetuta inosservanza dell'obbligo di provvedere entro i termini fissati da ciascun procedimento.

Lo schema di seguito riassume i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di attuazione che hanno compiuto l'iter istruttorio e sono stati sinora pubblicati.

SCHEMA RIASSUNTIVO DEI DPCM "TAGLIATEMPI"

<u>Amministrazione</u>	<u>Termini di conclusione dei procedimenti sino a 90 giorni</u>	<u>Termini di conclusione dei procedimenti superiori a 90 giorni</u>
PCM - Dipartimento per il coordinamento amministrativo		GU 6 settembre 2010
Dipartimento della funzione pubblica	DPCM 16 luglio 2010, n. 145 GU 7 settembre 2010	DPCM 16 luglio 2010, n. 144 GU 7 settembre 2010
Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica	DPCM 17 novembre 2010, n. 246 GU 20 gennaio 2011	
Ministero dello Sviluppo economico	DPCM 22 dicembre 2010, n. 273 GU 26 febbraio 2011	DPCM 22 dicembre 2010, n. 272 GU 26 febbraio 2011
Ministero per i Beni e le attività culturali	DPCM 22 dicembre 2010, n. 271 GU 25 febbraio 2011	GU 4 gennaio 2011
Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti	In corso di pubblicazione	DPCM 3 marzo 2011, n. 72 GU 23 maggio 2011
Ministero dell'Economia e delle finanze	DPCM 30 giugno 2011, n.147 GU 30 agosto 2011	DPCM 5 maggio 2011, n. 109 GU 15 luglio 2011
Ministero del Lavoro e delle politiche sociali	DPCM 22 dicembre 2010, n. 275 GU 7 marzo 2011	DPCM 18 febbraio 2011, n. 46 GU 20 aprile 2011
Ministero degli Affari esteri	In corso di pubblicazione	DPCM 3 marzo 2011, n. 90 GU 23 giugno 2011
ISTAT		In corso di pubblicazione

*Il decreto ministeriale del 21 febbraio 2011, n. 44*

Il decreto stabilisce le regole tecniche per l'adozione, nel processo civile e penale, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e si inquadra nell'ambito degli "Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario" di cui all'articolo 4, comma 1, del

decreto legge 29 dicembre 2009, n. 193 convertito nella legge 22 febbraio 2010 n. 24. Le disposizioni legislative applicano al processo i principi posti dal d.lgs. 82/2005 (CAD) prevedendo che i flussi di informazioni che passano dalle attività dei magistrati, del personale delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie, attraverso un sistema affidato a un gestore di servizi telematici, ossia un sistema informatico interno al Ministero della Giustizia, giungano a fruitori esterni attraverso i diversi canali dei punti di accesso, della PEC e del portale dei servizi telematici.

Lo schema seguente riassume i provvedimenti normativi per l'anno 2010.

**SCHEMA RIASSUNTIVO DEI PROVVEDIMENTI NORMATIVI RIFERITI AL 2010**

Decreto-legge 31 maggio 2010, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n.122	Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 31 maggio 2010, n. 125.
Legge 4 novembre 2010, n. 183	Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro. Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 9 novembre 2010, n. 262.
Decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235 (CAD)	Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante Codice dell'amministrazione digitale, a norma dell'articolo 33 della legge 18 giugno 2009, n. 69. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 10 gennaio 2011, n. 6.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 ottobre 2010	Disciplina per l'accesso, tramite concorso pubblico per titoli ed esami, alla qualifica di dirigente di prima fascia. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 2 maggio 2011, n. 100.
Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 2011	Approvazione dello Statuto dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 11 giugno 2011, n. 134.
Decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione 12 gennaio 2010	Approvazione delle linee di indirizzo per l'attuazione dell'articolo 7 della legge 18 giugno 2009, n. 69. Tabella dei DPCM di attuazione Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 1 aprile 2010, n. 76.
Decreto Ministeriale 21 febbraio 2011, n. 44	Regolamento concernente le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in attuazione dei principi previsti dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, ai sensi dell'articolo 4, commi 1 e 2, del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito nella legge 22 febbraio 2010, n. 24. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 18 aprile 2011, n. 89.

### **1.1.2 I provvedimenti normativi del 2011**

*Il decreto del Presidente della Repubblica del 21 giugno 2011, n. 134.*

Si disciplina il periodo di formazione all'estero che i vincitori del concorso pubblico per dirigente di prima fascia nelle amministrazioni statali sono tenuti a svolgere ai sensi dell'articolo 28-*bis* del d.lgs. 165/2001.

Si tratta di un periodo di sei mesi da svolgere a tempo pieno prima del conferimento dell'incarico. Esso può essere rinviato o sospeso solo per cause quali malattia o maternità e deve chiudersi entro tre anni dalla conclusione del concorso.

La formazione ha una connotazione pratica e mira a incrementare le conoscenze comparate del dirigente nel settore pubblico. Sono esclusi dall'obbligo di compiere tale formazione all'estero i dirigenti ammessi al concorso in qualità di appartenenti all'organico dell'Unione Europea e i dirigenti vincitori di concorsi pubblici a tempo determinato.

Il periodo all'estero deve essere contemplato nel piano annuale della formazione pertanto le amministrazioni che bandiscono il concorso devono comunicare le relative esigenze formative alla Scuola superiore della pubblica amministrazione che stipula convenzioni con le amministrazioni estere per far svolgere la formazione presso gli uffici degli Stati membri dell'Unione Europea, degli Stati candidati all'adesione, degli altri Stati con cui l'Italia intrattiene rapporti di collaborazione, nonché degli organismi dell'Unione Europea, delle organizzazioni e degli enti internazionali cui l'Italia aderisce. E' fatta salva, comunque, la possibilità di avvalersi degli accordi di reciprocità ex art. 32 del d.lgs. 165/2001.

La Scuola superiore della pubblica amministrazione, d'intesa con le amministrazioni coinvolte, indica gli obiettivi da conseguire durante il periodo all'estero e i criteri per la valutazione finale del dirigente da parte dell'amministrazione estera, valutazione che equivale al superamento del periodo di prova, laddove necessario, per l'immissione definitiva nel ruolo dei dirigenti di I fascia.

Durante il periodo all'estero al dirigente è riconosciuto, oltre al rimborso delle spese di viaggio, vitto e alloggio, il trattamento economico tabellare e la retribuzione di posizione parte fissa previsti per i dirigenti di prima fascia.



*Il decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 119*

Il decreto legislativo attua la delega contenuta nell'articolo 23 della l. 183/2010, in tema di riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi. Si è proceduto al riordino dell'intera normativa in materia in quanto, considerati anche i tempi ridotti ed il complesso iter di approvazione, si è preferito optare per un'impostazione minimale e settoriale. Nel contempo, sono state privilegiate le soluzioni tese a superare delicate questioni interpretative ed applicative, ed a prevenire e limitare eventuali abusi nella fruizione dei permessi. Inoltre, è stato recepito quanto affermato, di recente, dal Giudice delle leggi in materia di congedo straordinario.

L'articolo 1 definisce l'ambito oggettivo e le finalità del decreto legislativo, che dà attuazione all'articolo 23, comma 1, della l. 183/2010, in materia di riordino di congedi, permessi e aspettative, ridefinendone i presupposti oggettivi ed i requisiti soggettivi, i criteri e le modalità per la fruizione. L'articolo 2 modifica l'articolo 16 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, in materia di rientro anticipato nell'attività lavorativa a tutela della salute psicofisica della lavoratrice. Si consente, a sua richiesta, il rientro anticipato nell'attività lavorativa, in caso di aborto o di morte prematura del bambino. L'articolo 3 modifica l'articolo 33 del d.lgs. 151/2001, in materia di congedo parentale e chiarisce che, per ogni minore con *handicap* in situazione di gravità, la lavoratrice madre o, in alternativa, il lavoratore padre, hanno diritto, entro il compimento dell'ottavo anno di vita del bambino, al prolungamento del congedo parentale. Tale congedo è fruibile in misura continuativa o frazionata, per un periodo massimo, non superiore a tre anni. L'articolo 4 modifica l'articolo 42 del d.lgs. 151/2001, in materia di congedo per assistenza di soggetto portatore di *handicap* grave e prevede che il diritto a fruire dei permessi di cui all'articolo 33, della legge 5 febbraio 1992, n.104 spetta, in alternativa ai riposi giornalieri di cui al comma 1 del medesimo articolo, ad entrambi i genitori, anche adottivi, del bambino con *handicap* in situazione di gravità, i quali possono fruirne alternativamente, anche in materia continuativa nell'ambito del mese. Tenuto anche conto delle sentenze della Corte costituzionale, si introduce un criterio di priorità dei soggetti che possono usufruire del congedo straordinario per l'assistenza di soggetto portatore di *handicap* grave (il coniuge convivente del portatore di *handicap*; il padre o la madre anche adottivi; uno dei figli conviventi; uno dei fratelli o sorelle conviventi). Il congedo non può superare la durata complessiva di due anni per ciascuna persona portatrice di *handicap* nell'arco della vita lavorativa. Durante il periodo di congedo, il richiedente ha diritto a percepire un'indennità corrispondente all'ultima retribuzione, ed il medesimo periodo è coperto da contribuzione figurativa. Tale periodo non rileva ai fini della maturazione delle ferie, della tredicesima mensilità e del trattamento

di fine rapporto. L'articolo 5 modifica l'art. 2, della legge 13 agosto 1984, n. 476, in materia di congedo straordinario per motivi di studio del pubblico dipendente ammesso ai corsi di dottorato di ricerca. Si estende la nuova disciplina della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (c.d. riforma Gelmini) che attribuisce all'amministrazione la facoltà discrezionale di concedere il congedo per dottorato compatibilmente con le esigenze di servizio, anche ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni "contrattualizzati". La fruizione del congedo viene esclusa per i dipendenti che hanno già ottenuto il titolo di dottore di ricerca, e per i dipendenti che hanno fruito del congedo stesso con l'iscrizione ai corsi di dottorato per almeno un anno accademico. Si chiarisce che solo il dipendente che interrompe, nei due anni successivi al periodo di aspettativa, il rapporto di lavoro alle dipendenze di qualsiasi pubblica amministrazione è tenuto a restituire gli emolumenti percepiti durante il congedo. L'articolo 6 modifica l'articolo 33 della l. 104/1992 in materia di assistenza nei confronti di più persone in situazione di *handicap grave*. Si restringe la platea dei dipendenti che ha diritto di prestare l'assistenza a due o più persone in situazione di *handicap grave*: in tal caso il dipendente può assistere solamente il coniuge, o un parente o affine, entro il primo o il secondo grado in presenza di determinati presupposti. Si introduce l'obbligo per il dipendente che assiste una persona residente in comune distante più di 150 Km rispetto a quello di residenza del lavoratore, di attestare, con un titolo di viaggio o altra documentazione idonea, il raggiungimento del luogo di residenza dell'assistito. L'articolo 7 disciplina le cure per gli invalidi. Chiarisce che i lavoratori mutilati e invalidi civili, con riduzione della capacità lavorativa superiore al 50 per cento, possono fruire ogni anno, anche in maniera frazionata, di un congedo per cure per un periodo non superiore a trenta giorni. Durante il periodo di congedo, il dipendente ha diritto a percepire il trattamento calcolato secondo il regime economico delle assenze per malattia. Il lavoratore è tenuto a documentare in maniera idonea l'avvenuta sottoposizione alle cure. In caso di lavoratore sottoposto a trattamenti terapeutici continuativi (come, ad esempio, nel caso di trattamento di dialisi), può essere prodotta anche attestazione cumulativa. L'articolo 8 modifica l'articolo 45 del d.lgs. 151/2001, in materia di adozione ed affidamento. Si prevede che la disciplina in materia di riposi, come prevista dal medesimo d.lgs. 151/2001, in caso di adozione e affidamento si applica entro il primo anno dall'ingresso del minore nella famiglia, anziché entro il primo anno di vita del bambino. Si prevede che la disciplina prevista dall'articolo 42-*bis* del medesimo d.lgs. 151/2001 (assegnazione temporanea dei lavoratori dipendenti alle amministrazioni pubbliche ad altra sede) si applica entro i primi tre anni dall'ingresso del minore nella famiglia, indipendentemente dall'età del minore.

Lo schema seguente riassume i provvedimenti normativi per l'anno 2011.

SCHEMA RIASSUNTIVO DEI PROVVEDIMENTI NORMATIVI RIFERITI AL 2011

Decreto del Presidente della Repubblica 21 giugno 2011, n. 134	Regolamento per la disciplina delle modalità di compimento del periodo di formazione all'estero per neo dirigenti di prima fascia, a norma dell'articolo 28-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 9 agosto 2011, n. 184.
Decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 119	Attuazione dell'articolo 23 della legge 4 novembre 2010, n. 183, recante delega al Governo per il riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 27 luglio 2011, n. 173.

**1.1.3 Le iniziative legislative all'esame del Parlamento al 22 settembre 2011**

*Atto Senato n. 2243*

Il 28 giugno 2011 il Senato della Repubblica ha approvato due proposte di stralcio (S.1.100 e S.41.100) della Commissione volte a ricondurre ad appositi e autonomi disegni di legge, da un lato, gli articoli da 1 a 40 e l'articolo 44 e, dall'altro, gli articoli 41 e 42 del disegno di legge A.S. 2243 recante "*Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione*".

La prima proposta (S.1.100) è stata motivata dalla circostanza che ben 13 disposizioni del disegno di legge sono state inserite nel decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (cosiddetto "decreto-

legge Sviluppo”), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, o in altri provvedimenti legislativi.

La seconda (S.41.100), riguardante gli articoli 41 e 42, è stata giustificata con la volontà di ricondurre ad un disegno di legge specifico la delega per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche.

A seguito della decisione di stralcio, quindi, il provvedimento originario è stato suddiviso in tre nuovi provvedimenti.

- Il primo, A.S. 2243-*bis*, recante “*Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della pubblica Amministrazione con cittadini e imprese*”, è costituito dagli articoli da 1 a 40 e dall’articolo 44 (eccezion fatta per gli articoli 1, 2, 5, 9, 10, 11, 16, 18, 19, 21, 24, 25 e 34, il cui contenuto è stato inserito, come anticipato, in altrettanti articoli del d.l. 70/2011 o in altri provvedimenti legislativi);
- il secondo, A.S. 2243-*ter*, recante “*Delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche*”, è costituito dagli articoli 41 e 42;
- il terzo, A.S. 2243, recante “*Disposizioni per la codificazione in materia di pubblica amministrazione*”, è costituito unicamente dall’articolo 43 (*Codificazione*) e conserva la natura di provvedimento collegato alla manovra finanziaria.

Il Senato, in data 28 giugno 2011, ha, dunque, approvato il disegno di legge A.S. 2243, ridotto, dopo l’*iter* parlamentare al solo articolo 43 (*Codificazione*) del testo approvato dalla Camera (che corrisponde all’articolo 30 del testo del disegno di legge originario presentato dal Governo).

Quest’ultimo provvedimento è stato approvato alla Camera dei Deputati (A.C. 3209-*BIS-B*) il 15 settembre 2011.

Si tratta di una disposizione che delega al Governo l’adozione, entro 12 mesi dalla entrata in vigore della presente legge, di uno o più decreti legislativi per la semplificazione e per il riassetto delle vigenti norme concernenti l’attività amministrativa, i procedimenti, i poteri e i doveri delle amministrazioni pubbliche e dei loro dipendenti.

Con specifico riguardo al contenuto, è previsto, al comma 1, che la codificazione comprenda le materie sulle quali incidono i seguenti provvedimenti normativi:

- la legge sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso ai documenti amministrativi (legge 7 agosto 1990, n. 241);
- il testo unico in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445;

- il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 contenente le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione improntato sulla privatizzazione del pubblico impiego;
- il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, finalizzato a aumentare la produttività del lavoro pubblico con riguardo all'apparato amministrativo nel suo complesso (cd. riforma Brunetta).

Il comma 2 stabilisce i principi e i criteri direttivi che il Governo è tenuto a rispettare nell'esercizio della delega, tra cui:

- la ricognizione e abrogazione espressa delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita, nonché di quelle che siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete;
- l'organizzazione delle disposizioni per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse;
- il coordinamento delle disposizioni, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;
- la risoluzione di eventuali incongruenze e antinomie tenendo conto dei consolidati orientamenti giurisprudenziali.

Il comma 3, infine, disciplina il procedimento di adozione dei decreti legislativi, emanati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro per la semplificazione normativa, previa acquisizione del parere della Conferenza Unificata, e, successivamente, del parere della Commissione parlamentare per la semplificazione.

#### *Atto Camera n. 4434*

Il disegno di legge A.S. 2156 è stato approvato dal Senato con varie modifiche rispetto al testo presentato dal Governo il 4 maggio 2010. In particolare, sono stati stralciati gli originari artt. 7, 8 e 9 in materia di enti locali e confluiti in altri disegni di legge.

Il nuovo articolo 1, in attuazione di convenzioni internazionali in materia di lotta alla corruzione, individua nella Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche – CIVIT, istituita con l'articolo 13 del d.lgs. 150/2009, l'Autorità nazionale competente a coordinare l'attività di contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione. Si sostituisce in tal modo la CIVIT, nel ruolo di Autorità nazionale anticorruzione, al Dipartimento della funzione pubblica, già delegato secondo la normativa

vigente e si delinea una collaborazione tra i due predetti organismi e le pubbliche amministrazioni centrali.

L'articolo 2 prevede che la trasparenza dell'attività amministrativa -livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione - sia assicurata con la pubblicazione, sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative a procedimenti amministrativi. Le pubbliche amministrazioni devono rendere noto, tramite il proprio sito istituzionale, almeno un indirizzo di posta elettronica certificata cui il cittadino possa rivolgersi per trasmettere istanze e dichiarazioni e ricevere informazioni circa i provvedimenti e i procedimenti amministrativi che lo riguardano.

L'articolo 3 modifica l'articolo 53 del d.lgs. 165/2001, in tema di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi di dipendenti pubblici.

L'art. 4, approvato dal Senato, mira a tutelare il pubblico dipendente che, fuori dei casi di responsabilità per calunnia o diffamazione, denuncia o riferisce condotte illecite apprese in ragione del suo rapporto di lavoro.

L'articolo 5, di nuovo inserimento, individua attività d'impresa particolarmente esposte al rischio di inquinamento mafioso.

L'articolo 6 contiene una clausola di adeguamento alle disposizioni degli articoli da 1 a 5 per le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, ivi compresi gli enti regionali e le amministrazioni del Servizio Sanitario Nazionale, nonché per gli enti locali..

L'art. 7 dispone in tema di danno all'immagine della pubblica amministrazione, novellando l'art.1 della legge 14 gennaio 1994, n.20, che disciplina il giudizio di responsabilità amministrativa.

L'articolo 8 delega il Governo ad adottare un testo unico per disciplinare, in caso di sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, l'incandidabilità a diverse cariche elettive e di governo a livello centrale, regionale e locale; il divieto di ricoprire alcune cariche elettive e di governo proprie degli enti locali; nonché ipotesi di decadenza o sospensione dalle cariche in caso di sentenze di condanna successive all'elezione o all'assunzione della carica.

L'articolo 9 aumenta le pene previste per alcuni delitti contro la pubblica amministrazione.

Il seguente schema riassume i disegni di legge attualmente all'esame del Parlamento.

SCHEMA RIASSUNTIVO DEI DISEGNI DI LEGGE

<i>Atto Senato 2243-bis</i>	Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della pubblica Amministrazione con cittadini e imprese
<i>Atto Senato 2243-ter</i>	Delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche
<i>Atto Camera: 3209-bis-B</i>	Disposizioni per la codificazione in materia di pubblica amministrazione
<i>Atto Camera: 4434</i>	Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (approvato dal Senato)

*I dati del Sindacato ispettivo*

La percentuale degli atti su cui risulta che il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione abbia dato compiuto e celere riscontro è assai alta: 93,80%.

Percentuale ancor più soddisfacente se la si considera rispetto al presupposto numerico di riferimento: 758 atti di sindacato ispettivo indirizzati al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

I 46 atti che risultano ancora aperti, peraltro, sono per la maggior parte di competenza di altri Ministri; la nostra competenza è, cioè, del tutto sussidiaria e, per questo motivo, la risposta con la chiusura della procedura è rimessa alla amministrazione che vanta la competenza principale.

In conclusione:

- a) resoconto al 23 dicembre 2010: 587 atti chiusi su 642 presentati, ovvero 92% di atti chiusi;
- b) resoconto al 20 aprile 2011: 644 atti chiusi su 713 presentati, ovvero 91,19% di atti chiusi;
- c) resoconto al 18 luglio 2011: 712 atti chiusi su 758 presentati, ovvero 93.80% di atti chiusi.

## **1.2 Gli interventi normativi di riforma in materia di organizzazione della pubblica amministrazione**

### **1.2.1 Le misure di riduzione e di razionalizzazione previste dall'art. 2, commi 8-bis e seguenti della legge 26 febbraio 2010, n. 25**

La legge 26 febbraio 2010, n. 25, di conversione del d.l. 194/2009, in particolare l'art. 2, commi 8-bis e seguenti, ha introdotto ulteriori misure di razionalizzazione e contenimento dei costi delle pubbliche amministrazioni, prima dell'intervento di cd. "*riduzione del perimetro della pubblica amministrazione*" operato con la manovra estiva del d.l. 78/2010.

Ciò, mentre molte amministrazioni erano ancora alle prese con l'applicazione delle precedenti omologhe norme, in particolare con la cd. "*riduzione degli assetti organizzativi*" prevista in generale dall'art. 74 del d.l. 112/2008 e con gli interventi sugli enti ed organismi pubblici, attraverso i rispettivi enti vigilanti, previsti dall'art. 17 del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78; interventi, questi ultimi, che non hanno poi avuto una conclusione in quanto confluiti nella citata l. 25/2010.

In particolare, con l'art. 2, commi da 8-bis a 8-quater della l. 25/2010, è stato previsto, all'esito della riduzione degli assetti organizzativi di cui al predetto articolo 74 del d.l. 112/2008, che le amministrazioni ivi indicate nel relativo comma 1, erano tenute, entro il 30 giugno 2010, ad apportare una riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale e delle relative dotazioni organiche, ulteriore ed in misura non inferiore al 10 per cento di quelle risultanti a seguito dell'applicazione dello stesso articolo 74, ovvero a effettuare una rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, ad esclusione di quelle degli enti di ricerca, anche in questo caso ulteriore e con una riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale risultante a seguito dell'applicazione sempre dell'articolo 74. Tutti i ministeri, senza possibilità di deroga, erano in ogni caso compresi negli obblighi di riduzione (art. 2, comma 8-quinquies).

Al fine di consentire il rispetto del termine previsto e semplificare il procedimento di riorganizzazione dei ministeri, la norma ha confermato la previsione - ai sensi dell'art. 4, commi 4 e 4-bis del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 - della facoltà da parte degli stessi ministeri, anche in deroga alla eventuale distribuzione degli uffici di livello dirigenziale non generale stabilita nel regolamento di organizzazione, di ricorrere allo strumento del decreto ministeriale di natura non regolamentare. Ciò al fine di individuare i rispettivi uffici di livello dirigenziale non



generale e di definire i relativi compiti nonché effettuare la loro distribuzione tra le strutture di livello dirigenziale generale, ferma la facoltà per le stesse amministrazioni di provvedere alla riduzione delle dotazioni organiche con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Fino all'emanazione dei provvedimenti applicativi delle riduzioni degli assetti organizzativi evidenziati, inoltre, il legislatore ha provvisoriamente individuato *ope legis* le dotazioni organiche delle amministrazioni sottoposte al provvedimento, fissandole in misura pari ai posti coperti al 28 febbraio 2010, data di entrata in vigore della legge. Alle amministrazioni che non avessero adempiuto a quanto previsto dal comma 8-*bis* entro il 30 giugno 2010 è stato, quindi, fatto comunque divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto, a decorrere dalla stessa data (comma 8-*quater*), in ogni caso fermo restando le vigenti disposizioni in materia di limitazione delle assunzioni (comma 8-*sexies*).

Da tale divieto, continuano ad essere esclusi gli incarichi conferiti ai sensi dell'articolo 19, commi 5-*bis* e 6, del d.lgs. 165/2001 e sono, inoltre, fatte salve le procedure concorsuali e di mobilità nonché di conferimento degli stessi incarichi ai sensi dell'articolo 19, commi 5-*bis* e 6, avviate alla data indicata. Restano altresì escluse le assunzioni del personale dirigenziale reclutato attraverso il corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione con decreto direttoriale del 12 dicembre 2005, n. 269.

Con il comma 8-*quinquies*, il legislatore ha esplicitato, poi, le amministrazioni che restano escluse dall'applicazione dei commi da 8-*bis* a 8-*quater* individuando tra queste quelle che avessero subito una riduzione delle risorse ai sensi dell'articolo 17, commi 4 e 6, del d.l. 78/2009, il personale amministrativo operante presso gli Uffici giudiziari, il Dipartimento della protezione civile, le Autorità di bacino di rilievo nazionale, il Corpo della polizia penitenziaria, i magistrati, l'Agenzia italiana del farmaco, nei limiti consentiti dalla normativa vigente, nonché le strutture del comparto sicurezza, delle Forze armate, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, e quelle del personale indicato nell'articolo 3, comma 1, del citato d.lgs. 165/2001.

Il comma 8-*septies*, infine, ha ridotto definitivamente, a decorrere dal 1 gennaio 2010, le dotazioni di bilancio rese indisponibili ai sensi del citato articolo 17, comma 4, del d.l. 78/2009 e conseguentemente abrogato i correlati commi 3, 5, 7, 8, primo e terzo periodo, e 9 dello stesso articolo 17.

### **1.2.2 Efficacia ed effetti delle norme in materia di enti pubblici contenute nell'articolo 17 del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78**

Il Dipartimento della funzione pubblica è intervenuto sulla corretta interpretazione e sulle modalità applicative delle misure di riduzione degli assetti organizzativi e sugli interventi di razionalizzazione previsti dall'art. 2, commi 8-*bis* e seguenti della l. 25/2010 sopra evidenziati con la circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 9 del 2010 pubblicata il 27 luglio 2010, condivisa con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Intervenendo per fare chiarezza su alcuni dubbi, sia interpretativi che operativi, che la lettura della norma della l. 25/2010 aveva lasciato, venivano affrontati, in particolare, in tema di coordinamento con le pregresse norme ancora vigenti in materia di enti pubblici, l'efficacia e gli effetti delle norme contenute nell'articolo 17 del d.l. 78/2009; ma erano anche fornite indicazioni operative sulle modalità e le tecniche di attuazione della prevista riduzione degli assetti organizzativi, sulle eventuali situazioni di soprannumerarietà che dovessero venirsi a creare e sull'applicazione della clausola di salvaguardia introdotta con il d.l. 78/2009; è stato, infine, affrontato il tema della definizione della dotazione organica provvisoria, soprattutto in relazione ai riflessi in materia di assunzioni e gestione del personale.

L'art. 17 del d.l. 78/2009, interveniva, tra l'altro e nuovamente, sulla materia della riduzione della spesa di funzionamento delle amministrazioni pubbliche mediante il riordino, la trasformazione o la soppressione di enti ed organismi pubblici statali, nel rispetto di alcuni principi e criteri direttivi espressamente elencati. In particolare, l'art. 17 aveva previsto che, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, fossero assegnati a ciascuna amministrazione vigilante obiettivi di risparmi di spesa da conseguire a decorrere dall'anno 2009, nella misura complessivamente indicata dall'articolo 1, comma 483, della l. 296/2006. Veniva altresì previsto il blocco delle assunzioni fintanto che le amministrazioni non avessero dato conto del raggiungimento degli obiettivi di risparmio assegnati. Erano, infine, integrati, introducendo alcuni nuovi criteri di riorganizzazione, i principi ed i criteri direttivi di riordino degli enti previsti dall'articolo 2, comma 634, della l. 244/2007 ai quali pure rinviava, per gli enti confermati, la misura c.d. "Taglia-enti" introdotta con l'art. 26 del d.l. 112/2008.

Nelle more della definizione degli obiettivi di risparmio, si prevedeva l'autorizzazione per il Ministro dell'economia e delle finanze ad accantonare e rendere indisponibile in maniera lineare, una quota delle risorse disponibili delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, individuate ai sensi dell'articolo 60, comma 3, del d.l. 112/2008, ai fini dell'invarianza degli effetti sull'indebitamento netto della pubblica amministrazione.

Adottati per l'anno 2009, i predetti tagli lineari che hanno interessato alcuni Ministeri per la parte riguardante i trasferimenti stanziati per enti pubblici da essi vigilati - ma non gli enti pubblici nazionali che non ricevono contributi direttamente a carico del bilancio dello Stato -, essi sono stati resi definitivi dall'art. 2, comma 8-*septies* della l. 25/2010 a decorrere dal 1 gennaio 2010.

La suddetta riduzione delle risorse, acquisita in via definitiva al bilancio dello Stato nell'importo complessivo pari a 415 milioni di euro, ha determinato per gli enti e le agenzie interessati - ai sensi dell'art. 2, comma 8-*quinquies*, della l. 25/2010 - l'esclusione dalle ulteriori misure di riorganizzazione previste dal comma 8-*bis* dello stesso articolo 2. Tale esclusione ha efficacia anche per gli enti e le agenzie che avessero subito, in relazione ad un effettivo processo di riordino, una riduzione delle risorse ai sensi dell'articolo 17, comma 6, del d.l. 78/2009.

Tuttavia, in relazione alla efficacia di tali esclusioni, con la circolare n. 9 del 2010 il Dipartimento della funzione pubblica ha evidenziato la necessità di una verifica volta a definire l'ambito di applicazione e la natura delle misure di riorganizzazione operate per raggiungere tale obiettivo. A tale proposito, infatti, si è richiesto che la contrazione del rispettivo fabbisogno associata alla riduzione dei trasferimenti nei confronti di enti ed agenzie avesse natura permanente ed in questa ottica era necessario che i tagli derivanti dalle minori risorse disponibili avessero carattere strutturale.

In aggiunta, sia pure in presenza di una riduzione delle risorse disponibili ai sensi dell'art. 17, comma 4, è stato chiarito che la mancata dimostrazione degli interventi operati al fine della riduzione del fabbisogno (ovvero una dimostrazione non coerente con una natura permanente degli interventi ad essa associata) avrebbe determinato, comunque, l'applicazione delle misure di riorganizzazione previste dall'articolo 2, comma 8-*bis*, della l. 25/2010.

A tal fine, nella considerazione che per taluni capitoli il taglio aveva operato in modo indistinto, con riferimento a più enti, i ministeri vigilanti sono stati tenuti ad individuare ed a comunicare ai propri enti vigilati la misura della riduzione operata per singolo ente in applicazione del decreto ministeriale 23 dicembre 2009, n. 95821 ed adottato ai sensi dell'art. 17, comma 4, del d.l. 78/2009.

Gli stessi ministeri vigilanti erano tenuti, altresì, a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica e al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, le misure di razionalizzazione poste in essere dai suddetti enti, anche ai sensi dell'art. 2, comma 634, della l. 244/2007, come integrato dal comma 6, dell'art. 17, del d.l. 78/2009.

Ad eccezione, dunque, di tali ultime previsioni del comma 6 e di quelle attuate dei commi 3 e 4 tutte le ulteriori norme dell'art. 17 dedicate al riordino degli enti pubblici sono rimaste di fatto inapplicate ed, in questo senso, va spiegata la loro abrogazione.

Rimaneva, inoltre, vigente il secondo periodo del comma 8 dell'art. 17 che rendeva indisponibili fino a diversa determinazione del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con i Ministri interessati le economie conseguite dagli enti pubblici che non ricevono contributi a carico dello Stato, ed inclusi nell'elenco adottato dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ad eccezione delle Autorità amministrative indipendenti. Per tali enti, a seguito dell'attuazione dell'art. 2, comma 8-*bis*, della l. 25/2010, gli eventuali risparmi conseguiti dovevano essere accantonati nei rispettivi bilanci e resi indisponibili ai sensi del predetto art. 17, comma 8, secondo periodo del d.l. 78/2009 e, per gli enti previdenziali, sono comunque utili al raggiungimento dell'obiettivo finanziario previsto dall'art. 1, comma 8, della l. 247/2007.

### **1.2.3 Riduzione degli assetti organizzativi ed eventuali situazioni di soprannumerarietà**

Le misure di riduzione degli assetti organizzativi previste dall'art. 2, comma 8-*bis* della l. 25/2010, per analogia degli interventi richiesti e coincidenza delle amministrazioni destinatarie, integrano e completano un percorso normativo articolato e complesso, che trova quale comune denominatore delle diverse disposizioni di legge interessate l'obiettivo di realizzare un progetto di riordino degli enti e degli organismi pubblici ovvero di conseguire un miglioramento dell'indebitamento netto il cui ammontare è stato definito precisamente dalla legge.

In tal senso, la riduzione degli assetti organizzativi richiesta è stata una misura di razionalizzazione e di contenimento dei costi ed andava realizzata mediante concentrazione delle funzioni istituzionali, accorpamento di strutture impegnate su attività omogenee, quelle logistiche e strumentali su tutte, eliminazione delle duplicazioni di funzione. Si trattava *di dare attuazione ai principi generali che sovrintendono all'organizzazione degli uffici, anche in applicazione dell'art. 97 della Costituzione, e che devono favorire la razionalizzazione del costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale e migliorando la funzionalità degli uffici rispetto ai compiti e ai programmi di attività assegnati, nel perseguimento di obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità.*

Le misure di riorganizzazione da attuarsi dovevano avere effetto permanente e misurare i propri effetti nel ridimensionamento delle dotazioni organiche dirigenziali e non dirigenziali, all'esito delle analoghe misure previste ai sensi dell'art. 74 del d.l. 112/2008.

In proposito, con la circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 9 del 2010 veniva evidenziato come risultasse necessario che gli atti di ricognizione organizzativa delle misure adottate dalle amministrazioni contemplassero una piena corrispondenza tra le strutture ed

i posti di funzione dirigenziale e i posti previsti in dotazione organica, non essendo più ammessi posti di funzione dirigenziale superiori al contingente di dotazione organica approvato e ridotto ai sensi della normativa in esame.

Veniva, inoltre, evidenziato che la modalità di calcolo della spesa della dotazione organica del personale non dirigenziale fosse calcolata sulle singole aree, tenendo conto del costo medio dell'area in relazione alle fasce retributive di ciascuna area. La prevista riduzione del 10% era da applicarsi sul costo complessivo della dotazione organica così calcolato. Una volta determinata l'entità del risparmio di spesa, l'individuazione delle posizioni da eliminare nell'ambito delle aree sarebbe dovuta avvenire utilizzando i medesimi criteri di quantificazione. Inoltre, al fine di evitare la creazione di situazioni di soprannumerarietà, le riduzioni sulle dotazioni organiche non dirigenziali sarebbero dovute effettuarsi prioritariamente seguendo il criterio della completa compensazione su tutte le vacanze disponibili.

Infatti, in caso di assenza di posti disponibili da tagliare, tenuto conto che le riduzioni riguardano la spesa media complessiva e solo di riflesso i posti ed in nessun caso considerano i presenti, sarebbero dovuti essere tagliati posti coperti per il cui personale avrebbe dovuto trovare applicazione l'art. 33 del d.lgs. 165/2001 in materia di eccedenze di personale e mobilità collettiva.

In ogni caso, come ulteriore salvaguardia dei posti di lavoro, è intervenuta in tal senso anche la manovra estiva, con la disciplina prevista dall'art. 9, commi 25, 26 e 27 del d.l. 78/2010.

Tale disciplina ha, infatti, previsto che in assenza di posti disponibili le unità di personale eventualmente risultanti in soprannumero all'esito delle riduzioni previste dall'articolo 2, comma 8-bis, della l. 25/2010 non costituiscono eccedenze di organico, in deroga a quanto previsto dal suddetto art. 33. In tali casi, le unità di personale interessate resteranno temporaneamente in posizione soprannumeraria, prevedendosi il rispettivo riassorbimento all'atto delle cessazioni future che si verificheranno a qualunque titolo nell'ambito della corrispondente area o qualifica dirigenziale.

Per esigenze funzionali od organizzative, è stato, inoltre, previsto che le amministrazioni e gli enti interessati avessero la possibilità di derogare volontariamente al principio della completa compensazione delle vacanze.

In tali casi, la presenza di posizioni soprannumerarie in un'area, ai fini del mantenimento della neutralità finanziaria all'operazione, sarebbe dovuta essere compensata rendendo indisponibili un numero di posti equivalente dal punto di vista finanziario in aree della stessa amministrazione che presentassero carenze di organico. Conseguentemente, fino al completo riassorbimento, le amministrazioni interessate non potranno assumere nuovo personale a qualunque titolo e con qualsiasi contratto con riferimento alle aree che presentano soprannumeri

nonché in relazione a posti resi indisponibili in altre aree che presentino vacanze in organico. Sono, comunque, consentite le assunzioni di personale appartenente alle categorie protette, nel limite del completamento della quota d'obbligo.

#### **1.2.4 Dotazione organica provvisoria e riflessi in materia di assunzioni e gestione del personale**

La misura complessivamente realizzata con l'art. 2, commi 8-*bis* e seguenti della l. 25/2010 prevedeva, come sopra evidenziato, la provvisoria individuazione delle dotazioni organiche in misura pari ai posti coperti al 28 febbraio 2010 fino all'emanazione dei provvedimenti applicativi delle riduzioni degli assetti organizzativi previsti ed il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto a decorrere dal 30 giugno 2010 alle amministrazioni che non avessero adempiuto a quanto stabilito dal comma 8-*bis* entro la stessa data.

In proposito, il Dipartimento della funzione pubblica ha specificato come in relazione alla determinazione della dotazione organica provvisoria, la deroga prevista per le procedure concorsuali attenesse ai posti, comunque entro il limite di quelli risultanti dalle riduzioni ai sensi del comma 8-*bis*, relativi alle procedure concorsuali ordinarie, intese come autorizzazioni ad assumere ed autorizzazioni a bandire concesse alla medesima data del 28 febbraio, nonché a quelle avviate sulla base di disposizioni di carattere speciale e, ovviamente, alle procedure relative alle assunzioni delle categorie protette nei limiti delle quote d'obbligo.

Rimanevano, inoltre, ferme le procedure di mobilità avviate ovvero per le quali vi fosse stata un'esternazione di volontà da parte dell'amministrazione volta a richiedere l'assegnazione temporanea o la cessione di contratto riferiti a personale nominativamente individuato. Rimanevano, altresì, fermi i conferimenti di incarichi, ai sensi dell'articolo 19, commi 5-*bis* e 6, del d.lgs. 165/2001, avviati alla predetta data mediante individuazione nominativa del soggetto destinatario dell'incarico. In tutti questi casi, i relativi posti erano da considerarsi alla stregua di posti coperti alla data del 28 febbraio 2010.

Per quanto attiene, infine, al divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto a decorrere dallo stesso 30 giugno 2010, qualora le amministrazioni non avessero adempiuto alle misure previste entro questa data, con la circolare veniva precisato che la formulazione "continuano ad essere esclusi" – indicata nella norma per gli incarichi conferiti ai sensi dell'articolo 19, commi 5-*bis* e 6, del d.lgs. 165/2001 - si configura come una norma di interpretazione anche dell'art. 17, comma 7, del d.l. 78/2009, facendo in tal senso salvi i

provvedimenti adottati dalle amministrazioni nel periodo di blocco delle assunzioni fissato dal predetto articolo.

Con la circolare n. 9 del 2010 veniva fornito, infine, una nota chiarificatrice sugli effetti, fermo il relativo regime assunzionale, sulle amministrazioni o le categorie di personale escluse dalla misura di riduzione degli assetti organizzativi (ovvero in seguito alla sua attuazione) e che sono escluse dal blocco delle assunzioni intervenuto a decorrere dal 30 giugno 2010.

Rispetto agli adempimenti previsti dalla normativa il Dipartimento della funzione pubblica ha svolto un ruolo costante di assistenza, coordinamento e supporto per le amministrazioni interessate formulando concretamente pareri ai fini dell'orientamento sul piano attuativo e pronunciandosi sulla correttezza delle misure adottate.

#### **1.2.5 Manovra estiva ed interventi di razionalizzazione degli enti pubblici nazionali: la cd. riduzione del perimetro della pubblica amministrazione**

Il d.l. 78/2010 ha rappresentato lo strumento con il quale il Governo - in relazione alle stringenti esigenze della finanza pubblica - ha realizzato la manovra 2010, percorrendo ulteriormente, ma questa volta ancora più radicalmente, la strada della riduzione del perimetro della pubblica amministrazione e dei suoi costi.

Insieme a misure di recupero di efficienza ed economicità delle spese di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, di riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi, di intervento sui costi e sulle dinamiche del pubblico impiego, un punto fondamentale di questo disegno è rappresentato dagli interventi di razionalizzazione che l'articolo 7 del d.l. 78/2010 ha effettuato sugli enti e sugli organismi pubblici.

Infatti, non soltanto, nel complesso, 22 enti pubblici nazionali sono stati esplicitamente soppressi e le relative funzioni incorporate in altri enti o ministeri, ma, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto, gli stanziamenti sui competenti capitoli degli stati di previsione delle amministrazioni vigilanti - relativi al contributo dello Stato per il finanziamento di enti, istituti, fondazioni e altri organismi - sono stati ridotti del 50 per cento rispetto ai corrispondenti stanziamenti dell'anno 2009. I ministri competenti, con decreto da emanarsi entro 60 giorni, sono stati chiamati a stabilire il riparto delle minori risorse disponibili, con la missione di razionalizzare e riordinare il sistema delle funzioni strumentali dello Stato dipendenti dai rispettivi dicasteri.

Per quanto attiene agli enti sottoposti all'immediato intervento di chiusura, si tratta di enti previdenziali - l'IPSEMA, l'IPOST e l'Ente nazionale di assistenza e previdenza per i pittori e scultori, musicisti, scrittori ed autori drammatici (ENAPPSMSAD) -, di enti di ricerca non

economici - l'ISAE, l'ISPELS, lo IAS, l'INSEAN, l'ENSE ed Il Centro di Portici - ed economici - le otto Stazioni sperimentali per l'industria -, di enti pubblici non economici - l'ETI, l'EIM e l'INCA - ed anche di enti strumentali del Ministero dello Sviluppo economico - l'IPI - e del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali - il Comitato Nazionale Italiano per il collegamento tra il Governo e la FAO.

### **1.2.6 La soppressione ed incorporazione di alcuni enti pubblici nazionali**

Nel caso degli enti immediatamente soppressi, gli obiettivi dichiarati dal Governo sono stati la ottimizzazione delle risorse e l'eliminazione di duplicazioni di attività e la razionalizzazione e la semplificazione delle funzioni specifiche di competenza.

Dal punto di vista giuridico, la norma ha attribuito le funzioni dell'ente soppresso all'ente incorporante. Di conseguenza, i compiti e le attribuzioni esercitate dagli enti soppressi sono state trasferite alle amministrazioni rispettivamente indicate, che succedono a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi, compresi i rapporti di lavoro in essere.

Con uno o più decreti di natura non regolamentare del Ministro competente - da emanarsi entro sessanta giorni di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze - si è richiesto di predisporre il trasferimento delle funzioni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie degli enti soppressi, sulla base delle risultanze dei bilanci di chiusura delle relative gestioni al 31 maggio 2010 e di individuare il termine, quando non espressamente previsto dalla norma stessa, entro il quale l'amministrazione o ente destinatario sarebbe stata tenuta a recepire i cambiamenti intervenuti nel proprio ordinamento. Nel caso di alcuni enti di ricerca, inoltre, i decreti avrebbero dovuto individuare anche gli enti e le istituzioni di ricerca presso le quali destinare i ricercatori ed i tecnologi. In un caso, infine, quello dell'ISPELS incorporato nell'INAIL, è stato anche previsto che al personale transitato continua ad applicarsi il trattamento giuridico ed economico previsto dalla contrattazione collettiva del comparto ricerca e dell'area VII.

Ciò in attesa della definizione dei comparti di contrattazione in applicazione dell'articolo 40, comma 2, del d.lgs. 165/2001, come modificato dal d.lgs. 150/2009, laddove, nell'ambito del nuovo comparto di contrattazione di riferimento per gli enti pubblici non economici, viene introdotta la possibilità di definire un'apposita sezione contrattuale per le professionalità impiegate in attività di ricerca scientifica e tecnologica.

Le amministrazioni di destinazione, in relazione al personale in servizio presso gli enti soppressi alla data di entrata in vigore del decreto e trasferito, sono state tenute ad adeguare le



proprie dotazioni organiche, incrementandole di un numero pari alle unità di personale di ruolo trasferite ed utilizzando i provvedimenti previsti dai rispettivi ordinamenti.

Tale previsione ha rappresentato una importante innovazione nell'ordinamento, in quanto ha stabilito che le funzioni dell'ente soppresso che transitano nell'ente o amministrazione incorporante non apportano la relativa dotazione organica ovvero la potenziale distribuzione di personale reputata necessaria per l'efficace ed efficiente svolgimento di quelle stesse funzioni, ma soltanto il personale che allo stato le pone in essere. E' stata questa la strada individuata per la quale, fermi restando gli effetti in termini di razionalizzazione delle attività e dei processi che, auspicabilmente, i provvedimenti di riorganizzazione delle amministrazioni di destinazione dovrebbero comportare, si è ritenuto di poter generare potenziali risparmi di spesa futura, realizzando di fatto il taglio definitivo di tutti i posti vacanti della dotazione organica associata alla funzione trasferita.

Per quanto riguarda il personale a tempo indeterminato in servizio, è stato previsto il relativo inquadramento nelle nuove amministrazioni sulla base di un'apposita tabella di corrispondenza da redigersi e da approvarsi con decreto del Ministro interessato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con quello per la pubblica amministrazione e l'innovazione. I dipendenti trasferiti mantengono il trattamento economico fondamentale e accessorio percepito al momento dell'inquadramento, limitatamente alle voci fisse e continuative. Nel caso in cui questo fosse più elevato rispetto a quello previsto per il personale dell'amministrazione di destinazione, per la differenza è stata prevista la corresponsione di un assegno *ad personam* riassorbibile con i successivi miglioramenti economici a qualsiasi titolo conseguiti. Per i restanti rapporti di lavoro le amministrazioni di destinazione sarebbero subentrati nella titolarità dei rispettivi rapporti.

Dal punto di vista contabile, gli stanziamenti finanziari a carico del bilancio dello Stato, previsti per le esigenze di funzionamento degli enti pubblici interessati dal provvedimento alla data della sua entrata in vigore, sono dovuti confluire nello stato di previsione della spesa o nei bilanci delle amministrazioni alle quali sono trasferiti i relativi compiti ed attribuzioni, insieme alle eventuali contribuzioni a carico degli utenti dei servizi per le attività rese dai medesimi enti pubblici.

Dal punto di vista logistico, al fine di garantire la continuità delle attività di interesse pubblico già facenti capo agli enti soppressi e fino al perfezionamento del processo di riorganizzazione indicato, l'attività facente capo ai predetti enti sarebbe continuata ad essere esercitata presso le sedi e gli uffici già a tal fine utilizzati.

Per gli organi degli enti soppressi, è stata prevista la cessazione dalla data di entrata in vigore dei decreti ministeriali di riorganizzazione. Per l'INPS, l'INAIL e l'ENPALS viene,

inoltre, riformata con l'occasione la relativa disciplina in materia di composizione e funzionamento.

### **1.2.7 La ridefinizione del riparto delle risorse disponibili per gli enti, gli istituti, le fondazioni e gli altri organismi e la riduzione degli assetti organizzativi**

Il comma 24 dell'art. 7 ha introdotto oltre alla immediata soppressione degli enti sopra evidenziati, la previsione di abbattimento del 50 per cento degli stanziamenti del 2009.

Tale previsione, attraverso la ridefinizione del riparto delle risorse disponibili da parte dei ministri competenti, ha comportato impatti del processo di razionalizzazione, di fatto, su tutti gli enti, gli istituti, le fondazioni e gli altri organismi. Ciascun ministero vigilante è stato chiamato entro sessanta giorni a ripensare il ruolo, le funzioni e le attribuzioni degli enti strumentali dello Stato sotto la propria vigilanza ed a fare le conseguenti scelte di ridimensionamento.

Nel contempo, sono rimaste vigenti le cd. misure "Taglia-enti" in materia di riduzione degli assetti organizzativi, previste dall'art. 26 del d.l. 112/2008 nonché dall'art. 2, comma 634 della l. 244/2007 e confermate ed ampliate con l'art. 2, commi 8-*bis* e ss. della recente l. 25/2010.

In relazione a ciò, gli enti erano tenuti, tra l'altro, ad aver realizzato, entro il 30 giugno 2010, la riduzione delle strutture o dei posti di funzione dirigenziale di livello non generale in misura non inferiore al 10 per cento - con conseguente riduzione della relativa dotazione organica - ovvero, ad esclusione degli enti di ricerca, ad aver rideterminato le dotazioni organiche del personale non dirigenziale, apportando una ulteriore riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico - rispetto alle riduzioni operate in seguito alle misure previste dal d.l. 112/2008. In assenza di tali riduzioni, le dotazioni organiche rimanevano individuate *ope legis* in misura pari ai posti coperti al 28 febbraio 2010 (fatte salve le procedure concorsuali autorizzate, le procedure di mobilità avviate, i conferimenti di incarichi avviati ai sensi dell'art. 19, commi 5-*bis* e 6) e veniva fatto divieto, sempre a decorrere dal 30 giugno 2010, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto.

Il nuovo intervento di razionalizzazione operato sugli enti pubblici nazionali ha concluso, dunque, un percorso normativo cominciato oramai numerose manovre or sono con il persistente obiettivo di realizzare un progetto di riordino del sistema degli enti ed organismi pubblici e conseguire stabili miglioramenti sui livelli dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

Sul lato della struttura del personale, in particolare, gli interventi sono stati nel tempo rilevanti e progressivi, non soltanto a carico degli enti, ma in generale anche sulle altre

amministrazioni pubbliche ora individuate dall'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Non è più così lontana rispetto al passato la possibilità che si verifichino situazioni di soprannumero di personale – soprattutto in attuazione degli interventi previsti dall'art. 2, commi 8-*bis* e ss. della l. 25/2010. In questi casi, andrebbe applicato l'art. 33 del d.lgs. 165/2001 sulle eccedenze di personale e la mobilità collettiva.

E' per questo motivo, che il Governo ha sentito l'esigenza di introdurre norme a salvaguardia del lavoro pubblico e lo ha fatto con i commi 25, 26 e 27 dell'art. 9 del d.l. 78/2010, stabilendo, in deroga a quanto previsto dall'articolo 33, che le unità di personale eventualmente risultanti in soprannumero all'esito delle riduzioni previste dall'articolo 2, comma 8-*bis*, della l. 25/2010, non costituiscono eccedenze ai sensi dello stesso articolo 33 e restano temporaneamente in posizione soprannumeraria, nell'ambito dei contingenti di ciascuna area o qualifica dirigenziale.

Le posizioni soprannumerarie andranno a riassorbimento con lo strumento del turn-over all'atto delle cessazioni, a qualunque titolo, nell'ambito della corrispondente area o qualifica dirigenziale. In questi casi, dovrà essere reso indisponibile un numero di posti equivalente dal punto di vista finanziario in aree della stessa amministrazione che presentino vacanze in organico.

In alternativa, per rispondere alla esigenza di garantire la ricollocazione del personale in soprannumero e la funzionalità degli uffici delle amministrazioni pubbliche interessate dalle misure di riorganizzazione in parola, le stesse amministrazioni potranno stipulare accordi di mobilità, anche intercompartimentale, intesi alla ricollocazione del personale predetto presso uffici che presentino vacanze di organico.

Fino al completo riassorbimento, alle amministrazioni interessate viene ovviamente fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualunque titolo e con qualsiasi contratto in relazione alle aree che presentino soprannumeri ed in relazione ai posti resi indisponibili in altre aree.

Rispetto alle misure di soppressione degli enti, il Dipartimento della funzione pubblica ha svolto un ruolo di indirizzo e coordinamento delle amministrazioni, organizzando apposite riunioni ed incontri. Ha provveduto a formulare il proprio parere sui provvedimenti attuativi delle misure rilevando, in alcuni casi, che il processo di incorporazione degli enti richiede gradualità soprattutto in relazione al personale ed agli istituti disciplinati dalla contrattazione integrativa tra vecchio assetto e nuovo assetto organizzativo.

**Tavola sinottica degli interventi di soppressione individuati dall'art. 7 del decreto legislativo  
31 maggio 2010, n. 78**

Art.7, decreto legge 31 maggio 2010	ENTI SOPPRESSI	NORMATIVA DI RIFERIMENTO	AMMINISTRAZIONE VIGILANTE	AMMINISTRAZIONE SUBENTRANTE NELL'ESERCIZIO DEI RELATIVI COMPITI E FUNZIONI
Comma 1	IPSEMA, Istituto di previdenza per il settore marittimo	Dlgs. 30 giugno 1994, n. 479	Ministero del lavoro e delle politiche sociali	INAIL
Comma 1	ISPESL, Istituto Superiore Prevenzione e Sicurezza sul Lavoro	Dpr 4 dicembre 2002, n.303	Ministero della salute	INAIL
Comma 2	IPOST, Istituto Postelegrafonici	L. 27 dicembre 1997, n. 449	Ministero dello sviluppo economico	INPS
Comma 15	IAS, Istituto affari sociali	Dpcm 23 novembre 2007	Ministero del lavoro e delle politiche sociali	ISFOL
Comma 16	ENAPPSMASD, Ente nazionale di assistenza e previdenza per i pittori e scultori, musicisti, scrittori ed autori drammatici	Dpr 1 aprile 1978	Ministero del lavoro e delle politiche sociali	ENPALS
Comma 18	ISAE, Istituto di studi ed analisi economica	Dpr 28 settembre 1998, n. 374	Ministero dell'economia e delle finanze	Altri enti e istituzioni di ricerca e Ministero dell'economia e delle finanze
Comma 19	EIM, Ente italiano Montagna	L. 27 dicembre 2006, n. 296	Presidenza del Consiglio dei Ministri	Altri enti e istituzioni di ricerca e Presidenza del Consiglio dei Ministri
Comma 20	SSICA, Stazione Sperimentale per l'industria delle Conserve Alimentari	Dlgs.29 ottobre 1997, n. 540	Ministero dello sviluppo economico	CCIAA Parma
Comma 20	SSV, Stazione Sperimentale del vetro		Ministero dello sviluppo economico	CCIAA Venezia
Comma 20	SSPS, Stazione Sperimentale per la seta		Ministero dello sviluppo economico	CCIAA Milano
Comma 20	SSC, Stazione Sperimentale per i combustibili		Ministero dello sviluppo economico	
Comma 20	SSECP, Stazione Sperimentale Carta, Cartoni e Paste per carta		Ministero dello sviluppo economico	
Comma 20	SSOG, Stazione Sperimentale per le Industrie degli Oli e dei Grassi		Ministero dello sviluppo economico	CCIAA Reggio Calabria
Comma 20	SSEA, Stazione Sperimentale per le Industrie delle Essenze e dei Derivati dagli Agrumi		Ministero dello sviluppo economico	
Comma 20	SSIP, Stazione Sperimentale delle Pelli e Materie Concianti			Ministero dello sviluppo economico
Comma 20	IPI, Istituto per la promozione industriale		Ministero dello sviluppo economico	Ministero dello sviluppo economico
Comma 20	CENTRO DI PORTICI, Centro per la Formazione in Economica e Politica dello Sviluppo Rurale	Dlgs. 29 ottobre 1999, n. 454	Ministero per le politiche agricole e forestali	Ministero per le politiche agricole e forestali
Comma 20	Comitato Nazionale Italiano per il collegamento tra il Governo e la FAO	Dlgs.7 maggio 1948, n. 1182	Ministero per le politiche agricole e forestali	Ministero per le politiche agricole e forestali
Comma 20	ETI, Ente teatrale italiano	L.14 dicembre 1978, n. 836	Ministero per i beni e le attività culturali	Ministero per i beni e le attività culturali
Comma 20	ENSE, Ente Nazionale delle Sementi Elette	Dpr 12 novembre 1955, n. 1461	Ministero per le politiche agricole e forestali	Istituto Nazionale di Ricerca per gli Alimenti e la Nutrizione (INRAN)
Comma 20	INCA, Istituto Nazionale Conserve Alimentari	Dpr 18 febbraio 1993 n. 135	Ministero dello sviluppo economico	
Comma 21	INSEAN	R. d. lgs. 24 maggio 1964, n. 530	Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	Altri enti e istituzioni di ricerca e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

### **1.2.8 Le misure di funzionalità e risparmio introdotte per gli enti pubblici di previdenza obbligatoria dal decreto - legge 31 maggio 2010, n.78**

Un primo intervento realizzato con l'art. 7 del d.l. 78/2010 ha riguardato la razionalizzazione e la riduzione degli enti pubblici di previdenza obbligatoria e la soppressione, come si è appena detto, di due enti di ricerca rispettivamente nella materia della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e nella materia delle politiche sociali.

Cosicché, al fine di assicurare la piena integrazione delle funzioni assicurative e di ricerca connesse alla materia della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori sui luoghi di lavoro ed il coordinamento stabile delle attività - in tal senso previste dall'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 - ottimizzando le risorse ed evitando duplicazioni, l'IPSEMA e l'ISPESL sono stati soppressi e le relative funzioni sono state attribuite all'INAIL. Inoltre, per assicurare la piena integrazione delle funzioni in materia di previdenza e assistenza, ottimizzando le risorse ed evitando duplicazioni di attività, pure l'IPOST e l'ENAM sono stati soppressi e le relative funzioni trasferite rispettivamente all'INPS ed all'INPDAP. Allo stesso modo, l'Ente nazionale di assistenza e previdenza per i pittori e scultori, musicisti, scrittori ed autori drammatici (ENAPPSMSAD), costituito con decreto del Presidente della Repubblica 1 aprile 1978, è stato soppresso e le relative funzioni sono state trasferite all'ENPALS.

Insieme all'ISPELS, l'altro ente di ricerca soppresso è stato lo IAS, attivo nella materia delle politiche sociali, ivi compreso l'ambito delle professioni e del lavoro nel campo sociale. Per tale ente, il d.l. 78/2010 aveva previsto che lo svolgimento delle attività di ricerca a supporto dell'elaborazione delle politiche sociali sarebbe confluito nell'ambito dell'organizzazione dell'ISFOL, in una delle macroaree già esistenti.

Per effetto di tali interventi, il sistema degli enti pubblici di previdenza obbligatoria risulta oggi composto esclusivamente dall'INPS, dall'INPDAP, dall'INAIL e dall'ENPALS. Questi enti, ma anche l'ISFOL, sono stati tutti interessati dal processo di razionalizzazione in parola. Essi succedono ai rispettivi enti incorporati in tutti i rapporti attivi e passivi e sono destinatari delle risorse strumentali, umane e finanziarie degli stessi enti, sulla base delle risultanze dei bilanci di chiusura delle relative gestioni alla data di entrata in vigore del decreto-legge ovvero della legge di conversione nel caso dell'ENAM.

Nel caso dell'INPS, dell'INAIL, dell'ENPALS e dell'ISFOL, la norma ha specificamente previsto l'incremento delle rispettive dotazioni organiche di un numero pari alle unità di personale di ruolo in servizio presso gli enti soppressi effettivamente trasferite.

Nel caso dell'ISPELS, poi, al fine di consentire l'effettivo trasferimento delle funzioni di ricerca all'INAIL ed in considerazione che tali funzioni vengono svolte da personale cui si applica

il trattamento giuridico ed economico previsto dalla contrattazione collettiva del comparto ricerca e dell'area VII, in attesa della definizione dei comparti di contrattazione in applicazione dell'articolo 40, comma 2, del d.lgs. 165/2001, viene previsto che al personale transitato dall'ISPELS continua ad applicarsi tale previgente ordinamento. Nell'ambito del nuovo comparto di contrattazione di riferimento per gli enti pubblici non economici da definirsi in applicazione dello stesso articolo 40, comma 2, potrà per questo caso od altri eventuali assimilabili essere prevista un'apposita sezione contrattuale per le professionalità impiegate in attività di ricerca scientifica e tecnologica.

In ogni caso, ai sensi del comma 31-*octies*, le amministrazioni destinatarie delle funzioni degli enti soppressi, in esito all'applicazione dell'articolo 74 del d.l. 112/2008, e dell'articolo 2, comma 8-*bis*, del d.l. 194/2009, sono tenute a rideterminare, senza nuovi o maggiori oneri, le dotazioni organiche, tenuto conto delle vacanze così coperte, evitando l'aumento del contingente del personale di supporto nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 74, comma 1, lettera b), del d.l. 112/2008.

Una seconda tipologia di interventi realizzata con il d.l. 78/2010 ha riguardato, poi, il funzionamento degli enti pubblici di previdenza obbligatoria, ivi compreso l'ENPALS ai sensi del comma 14, dell'art. 7.

Tali misure sono consistite in primo luogo nella soppressione del Consiglio di amministrazione e nella devoluzione al presidente dell'ente, che le esercita con proprie determinazioni, di tutte le competenze dello stesso consiglio attribuite dalle diverse disposizioni contenute nelle rispettive normative di riferimento (decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1970, n. 639, legge 9 marzo 1989, n. 88, decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479, decreto del Presidente della Repubblica 24 settembre 1997, n. 366) e da qualunque altra norma riguardante gli enti pubblici di previdenza ed assistenza di cui all'art. 1, comma 1, del d.lgs. 479/1994.

In tal senso, le modifiche apportate all'ordinamento degli enti ne ridisegnano, razionalizzandoli, gli organi sociali, individuandoli nel Presidente, nel Consiglio di indirizzo e vigilanza, nel Collegio dei sindaci e nel Direttore generale.

A ciò si aggiungano una serie di specifiche misure di riduzione dei costi degli apparati amministrativi rappresentate in primo luogo dalla previsione che a decorrere dal 1 luglio 2010, l'attività istituzionale degli organi collegiali di cui in parola, nonché la partecipazione all'attività istituzionale degli organi centrali, non dà luogo alla corresponsione di alcun emolumento legato alla presenza (c.d. gettoni e/o medaglie). Prevista, inoltre, anche la riduzione, a decorrere dalla rispettiva ricostituzione, del 30 per cento dei componenti dei consigli di indirizzo e vigilanza e dei

comitati amministratori delle gestioni, fondi e casse, dei comitati regionali e dei comitati provinciali dell'INPS.

Il comma 13 dell'art. 7 del d.l. 78/2010, prevede che si dia attuazione alle misure previste attraverso l'adeguamento dei regolamenti che disciplinano l'organizzazione ed il funzionamento degli Enti alle specifiche modifiche apportate, ma al fine di dare immediata operatività alle misure è anche previsto che nelle more di tale recepimento, si applicano, in ogni caso, le disposizioni introdotte.

Le economie derivanti dai previsti processi di razionalizzazione e soppressione degli enti previdenziali vigilati dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, come già avvenuto a seguito dell'attuazione dell'art. 2, comma 8-bis, della l. 25/2010, sono state computate per il raggiungimento degli obiettivi di risparmio previsti, come sopra evidenziato, dall'art. 2, comma 8, della l. 247/2007.

Il Dipartimento della funzione pubblica esprime il proprio parere sui regolamenti organizzativi degli enti interessati.

### **1.2.9 La riorganizzazione degli enti nazionali previdenziali. Gli enti, gli istituti e le società vigilati dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero della Salute**

L'articolo 2 del Collegato lavoro (l. 183/2010, recante deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro) ha infine previsto una serie di misure di riorganizzazione e di riduzione degli assetti organizzativi concernenti gli enti, gli istituti e le società vigilati dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero della Salute. Si tratta di interventi, che si vanno ad illustrare, ma per i quali nel corso del 2010 non sono state riscontrate azioni attuative.

Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, il Governo è stato delegato ad adottare uno o più decreti legislativi al fine di provvedere alla riorganizzazione di questi organismi sulla base dei principi e dei criteri direttivi indicati nella delega e di ridisegnare il relativo sistema di vigilanza dei due Ministeri. Il Ministero della Salute è inoltre stato chiamato a provvedere al "riordino" dei propri organi collegiali, istituiti presso l'amministrazione centrale, per i quali è stata prevista una riduzione sia nel numero che nella composizione entro tre mesi sempre a partire dall'entrata in vigore della legge stessa.

Quello che viene proposto risulta un intervento di sistema e di ampio respiro che si sovrappone ed integra quello già operato nelle contingenze della manovra di finanza pubblica sopra evidenziata e prevista con l'art. 7, commi da 1 a 17 d.l. 78/2010. Il riordino del sistema di vigilanza risultava inoltre necessario in seguito all'intervento della legge 13 novembre 2009, n. 172 che aveva nuovamente istituito il Ministero della Salute, scorporandone le missioni, le attività e l'organizzazione dall'originario Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali.

A tutto ciò va, inoltre aggiunta, la vigenza della previsione dell'art. 2, commi da 7 a 9, della l. 247/2007, la quale, limitatamente agli enti previdenziali pubblici, integrava i criteri previsti dalla normativa vigente per il riordino e la riorganizzazione, in via regolamentare, degli enti pubblici con la possibilità di prevedere modelli organizzativi volti a realizzare sinergie e conseguire risparmi di spesa anche attraverso gestioni unitarie, uniche o in comune di attività strumentali.

A tal fine era stata prevista la predisposizione da parte del Governo di un apposito piano industriale volto a razionalizzare il sistema degli enti previdenziali e assicurativi ed a conseguire, nell'arco di un decennio, risparmi finanziari per 3,5 miliardi di euro. Al fine della verifica della coerenza con gli obiettivi previsti, fino all'emanazione degli appositi regolamenti, i provvedimenti di carattere organizzativo e di preposizione ad uffici di livello dirigenziale degli enti previdenziali pubblici resisi vacanti sono stati condizionati al parere positivo delle amministrazioni vigilanti e del Dipartimento della funzione pubblica.

L'ambito soggettivo della norma di delega alla riorganizzazione operata dall'art. 2 del Collegato lavoro è rappresentato dagli enti, dagli istituti e dalle società vigilati dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero della Salute.

Per quanto attiene al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'attività istituzionale veniva, infatti, esplicata anche attraverso l'azione di alcuni enti ed agenzie esterne che sono legate al Ministero essenzialmente da una funzione di strumentalità al raggiungimento degli obiettivi istituzionali. In particolare, per quanto attiene alla realizzazione, allo sviluppo ed al monitoraggio delle politiche del lavoro e di quelle sociali, l'ordinamento aveva previsto l'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL), che è un ente pubblico di ricerca, e Italia Lavoro, che è un ente strumentale del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali che ha la forma di società per azioni a totale capitale pubblico. Al contrario, operano in regime di totale autonomia, indipendentemente dalla natura giuridica che assumono, anche considerando che negli ultimi venti anni si è assistito in alcuni casi ad un processo di parziale privatizzazione dalla originaria configurazione totalitaria di "ente pubblico", gli enti previdenziali, rimanendo al Ministero esclusivamente un potere di vigilanza sull'attività svolta. E' questo il caso degli enti



pubblici di previdenza obbligatoria (INPS, INPDAP, INAIL, ENPALS), degli enti di previdenza obbligatoria “privatizzati”, degli enti privati di previdenza obbligatoria dei liberi professionisti .

Per quanto attiene al Ministero della Salute, all’interno del Servizio sanitario nazionale e nell’ambito dei diversi livelli di responsabilità e di governo, l’ordinamento prevede assieme al Ministero stesso ed agli organi ed enti di natura territoriale, una serie di enti di livello centrale e di diverso livello istituzionale, che concorrono al raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute dei cittadini. Si tratta del Consiglio superiore di sanità (CSS), dell’Istituto superiore di sanità (ISS), dell’Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS), dell’Agenzia italiana del farmaco (AIFA), della Croce rossa italiana (CRI). Esistono, inoltre, tutta una serie di organi collegiali - commissioni, comitati e gruppi di lavoro – istituiti con legge o con regolamenti nell’amministrazione centrale della Salute.

Sarebbero stati da considerare, infine, parte integrante dell’ambito soggettivo dei provvedimenti in parola anche l’ISPESL, ente di ricerca sottoposto alla vigilanza del Ministero della Salute, e lo IAS, ente di ricerca sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, se non fossero stati tra gli oggetti dell’intervento della manovra estiva operata del d.l. 78/2010.

In tal senso, infatti, nel corso dell’esame al Senato, è stato eliminato il riferimento allo IAS - soppresso ai sensi delle disposizioni di cui all’articolo 7, comma 15, con contestuale trasferimento delle relative funzioni all’ISFOL - ed è stato eliminato il periodo che prevedeva che l’INAIL avesse la competenza ad emanare, nel quadro dei richiamati indirizzi e direttive ministeriali, specifiche direttive all’ISPESL nella materia della sicurezza dei luoghi di lavoro, al fine di assicurare, anche attraverso la previsione di appositi modelli organizzativi, l’effettivo coordinamento in materia previsto dall’articolo 9 del d.lgs. 81/2008, nonché la funzionalità delle attività di ricerca svolte dall’ISPESL rispetto agli obiettivi definiti a livello nazionale. Anche l’ISPESL, infatti, è risultato interessato dai provvedimenti di soppressione dell’art.7.

La norma del Collegato lavoro sulla riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero della Salute rinvia, infine, alla emanazione di successivi regolamenti da adottarsi ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della l. 400/1988 e precisa i criteri da utilizzarsi ai fini del riordino degli organi collegiali e degli altri organismi istituiti con legge o con regolamento nell’amministrazione centrale della Salute.

Con tali regolamenti si prevedeva di raggiungere una eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali, la razionalizzazione delle competenze delle strutture che svolgevano funzioni omogenee, la limitazione del numero delle strutture, anche mediante la loro eventuale unificazione, a quelle strettamente indispensabili all’adempimento delle funzioni riguardanti la tutela della salute, la diminuzione del numero dei componenti degli organismi.

### **1.3 La riforma della pubblica amministrazione, la *spending review* e gli effetti sulla spesa pubblica**

Da ultimo, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 ha recato ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, misure ulteriori resisi necessarie in ragione dei segnali di instabilità provenienti dai mercati finanziari e dell'opportunità di rafforzare ed anticipare gli effetti del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 15 luglio 2011, n. 111, al fine di conseguire il raggiungimento del pareggio di bilancio già nel 2013.

Molti sono gli interventi nel settore della pubblica amministrazione, contenuti nella manovra di luglio (d.l. 98/2011) e in quella di agosto (d.l. 138/2011), che si aggiungono a quelli del d.l. 78/2010.

Si tratta di misure finalizzate ad una sensibile riduzione del debito pubblico, quale condizione di risanamento della finanza pubblica, che si traducono in importanti tagli alla spesa corrente, nonché in correzioni volte al contenimento della stessa con riflessi sostanziali sul fronte dell'apparato amministrativo.

La sommatoria di queste misure acquista oggi una tale consistenza e rilevanza per cui in sede di attuazione della manovra è indispensabile un'applicazione ragionata delle stesse. Ciò maggiormente in considerazione del fatto che, essendo il volume dei tagli alla spesa definito nelle ultime manovre spesso come obiettivo finanziario indiviso, piuttosto che individuato quale sintesi di tagli distinti per tipologia e natura di spesa, la fase applicativa non può prescindere da una metodologia e da una cultura della gestione delle risorse che persegua una riorganizzazione strutturale delle amministrazioni volta a far sì che, per alleviare il rigore degli interventi, si riesca il più possibile a far coincidere il valore finanziario dei tagli con quello del recupero di risorse finanziarie in virtù dell'eliminazione degli sprechi e delle inefficienze che spesso si annidano nell'organizzazione.

Volendo realizzare l'obiettivo di soluzioni razionali, di risparmio ma anche di riassetto più efficiente della macchina amministrativa, si ritiene utile condividere con tutte le amministrazioni alcuni indirizzi generali ed avviare le amministrazioni centrali percorsi di approfondimento mediante appositi comitati che saranno costituiti con le modalità descritte più avanti.

Si illustrano, di seguito, le misure più importanti contenute negli ultimi due provvedimenti legislativi adottati d'urgenza dal Governo, in materia di finanza pubblica, in relazione ai riflessi che hanno sul settore pubblico.

*Livellamento retributivo Italia-Europa*

A completamento del cammino intrapreso con il d.l. 78/2010, che ha dettato misure di contenimento delle retribuzioni dei dipendenti pubblici, l'articolo 1 del d.l. 98/2011 ha fissato l'obiettivo del livellamento retributivo Italia - Europa per i titolari di cariche elettive e le figure apicali delle amministrazioni, affidando il compito alla neo costituita Commissione, nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 luglio 2011, avente sede presso il Dipartimento della funzione pubblica.

*Auto blu*

In applicazione dell'articolo 2 del citato d.l. 98/2011, recante misure in tema di "auto blu", è stato adottato, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 agosto 2011 che disciplina l'utilizzo delle autovetture di servizio e di rappresentanza da parte delle pubbliche amministrazioni, al fine di realizzare finalità di razionalizzazione e trasparenza nell'utilizzo delle stesse autovetture, di contenimento dei costi e di miglioramento complessivo del servizio, anche attraverso l'adozione di modalità innovative di gestione.

*Spending review*

Come già anticipato, l'esigenza di realizzare interventi di riduzione ragionata della spesa pubblica, anche al fine di superare il criterio acritico e spesso inefficiente della spesa storica, ha già da tempo indotto il legislatore a prevedere una metodologia di analisi e di revisione della spesa per realizzare un obiettivo di maggiore razionalizzazione. La disciplina, già contenuta nelle leggi finanziarie 2007 e 2008, nonché negli articoli 39 e 41 della l. 196/2009, e nel decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, è riproposta nell'art. 9 del d.l. 98/2011 e rafforzata dal disegno di legge di conversione del d.l. 138/2011 (Atto Camera n. 4612- allegato dell'articolo 1, articolo 01 di modifica al decreto-legge). La *spending review* ha la finalità di definire i fabbisogni standard propri dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato. Il fabbisogno standard consente di individuare l'indicatore utile per valutare l'azione pubblica ed il livello ottimale di un servizio valutato a costi standard. Come previsto anche dal citato A.C. 4612 la riorganizzazione della spesa pubblica deve essere coerente con la l. 15/2009<sup>1</sup>, ed ha come obiettivo ultimo quello di

---

<sup>1</sup> La l. 15/2009 è la legge di *Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite*

giungere, mediante l'adozione di un programma del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con i Ministri interessati, da presentare al Parlamento entro il 30 novembre 2011, a:

- definire linee-guida per l'integrazione operativa delle agenzie fiscali;
- razionalizzare tutte le strutture periferiche dell'amministrazione dello Stato con tendenziale concentrazione in un ufficio unitario a livello provinciale, fermo restando l'obiettivo minimo di definire proposte specifiche metodologie per quantificare i relativi fabbisogni, anche ai fini della allocazione delle risorse nell'ambito della loro complessiva dotazione;
- avviare un coordinamento delle attività delle forze dell'ordine, ai sensi della legge 1° aprile 1981, n. 121;
- accorpate gli enti della previdenza pubblica;
- razionalizzare l'organizzazione giudiziaria civile, penale, amministrativa, militare e tributaria a rete;
- riorganizzare la rete consolare e diplomatica.

A tal proposito, è contemplata dalla manovra la riduzione, nella misura indicata, tanto delle spese di funzionamento quanto delle dotazioni finanziarie per interventi relative alle missioni di spesa di ciascun Ministero, laddove si rendono disponibili risorse in relazione alla *spending review*.

### **1.3.1 Riduzione delle dotazioni organiche dei Ministeri e degli Enti pubblici non economici**

E' previsto all'articolo 1, commi 2-5, del d.l. 138/2011 un ulteriore intervento di riduzione delle dotazioni organiche di amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, agenzie, incluse le agenzie fiscali, gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca, nonché gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del d.lgs. 165/2001, con le deroghe e le modalità indicate nella citata nuova disposizione. Il riassetto organizzativo voluto dal legislatore va più che mai interpretato non come mero adempimento della riduzione delle dotazioni organiche in termini numerici e di valore finanziario, ma come occasione di razionalizzazione delle strutture secondo principi di efficienza, razionalità ed economicità. L'obiettivo è quello di: concentrare l'esercizio delle funzioni istituzionali, attraverso il riordino delle competenze degli uffici, evitando la

frammentazione delle attribuzioni e dei processi; unificare le strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali; avviare, possibilmente, la sottoscrizione di appositi accordi tra più amministrazioni, per l' esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali, compresa la gestione del personale, nonché l'utilizzo congiunto delle risorse umane in servizio presso le strutture centrali e periferiche. Si ricorda, altresì, che l'articolo 74, comma 3, del d.l. 112/2008 prevedeva la possibilità per le amministrazioni dello Stato di rideterminare la rete periferica su base regionale o interregionale, oppure, in alternativa, di riorganizzare le esistenti strutture periferiche nell'ambito delle prefetture-uffici territoriali del Governo. In sostanza la stessa logica descritta sopra a proposito dei criteri guida della *spending review*.

### **1.3.2 Misure di contenimento della spesa e piani di razionalizzazione**

Il d.l. 98/2011 contiene, all'articolo 16, rilevanti disposizioni in tema di contenimento delle spese in materia di impiego pubblico, rinviando all'adozione di uno o più regolamenti, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della l. 400/1988, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dell'economia e delle finanze, l'attuazione delle previste misure. Per le finalità di contesto rileva la materia della semplificazione, del rafforzamento e dell'obbligatorietà delle procedure di mobilità del personale tra le pubbliche amministrazioni; nonché quella delle ulteriori misure di risparmio, razionalizzazione e qualificazione della spesa delle amministrazioni centrali anche attraverso la digitalizzazione e la semplificazione delle procedure, la riduzione dell'uso delle autovetture di servizio, la lotta all'assenteismo. Su queste materie si sta procedendo all'elaborazione di ipotesi di intervento, ma si ritiene estremamente utile avviare un confronto con le amministrazioni interessate al fine di definire proposte condivise e meglio rispondenti alle esigenze del settore, tenuto conto, ove possibile, delle specificità. Di estremo interesse è la novità introdotta dal comma 4 dell'articolo 16, secondo cui *“le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono adottare entro il 31 marzo di ogni anno piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica e di funzionamento, ivi compresi gli appalti di servizio, gli affidamenti alle partecipate e il ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche. Detti piani indicano la spesa sostenuta a legislazione vigente per ciascuna delle voci di spesa interessate e i correlati obiettivi in termini fisici e finanziari.”* Questa disposizione è dotata di una propria autonomia laddove viene considerata espressione di una conduzione della *res pubblica* secondo principi di buon andamento ed economicità. Tuttavia il

legislatore fornisce una leva motivazione ulteriore alle misure di razionalizzazione laddove prevede che le eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate, rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente, possano essere utilizzate annualmente, nell'importo massimo del 50 per cento, per la contrattazione integrativa, di cui il 50 per cento destinato alla erogazione dei premi previsti dall'articolo 19 del d.lgs. 150/2009. La restante parte deve essere versata annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato. Si ravvisa un interesse del lavoratore, nonché delle organizzazioni sindacali, a vigilare sull'operato delle amministrazioni pubbliche affinché adottino misure di razionalizzazione finalizzate all'eliminazione delle inefficienze dovute ad una gestione antieconomica dei processi, nonché agli appesantimenti delle strutture e dell'organizzazione. I vincoli posti alle amministrazioni pubbliche in tema di trasparenza rappresentano un valido strumento messo a disposizione degli interessati per verificare il corretto uso delle risorse e delle scelte di politica e di gestione delle stesse operato dalle amministrazioni pubbliche. E' interessante rilevare l'ampia portata degli interventi contemplati dal legislatore secondo cui la pubblica amministrazione, in sede di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, può procedere al riordino ed alla ristrutturazione amministrativa facendo perno su:

- la semplificazione e digitalizzazione dei processi;
- la riduzione dei costi della politica e di funzionamento;
- la riduzione dei costi per appalti di servizio e per affidamenti alle partecipate;
- la diminuzione delle consulenze attraverso persone giuridiche.

I piani di razionalizzazione presuppongono l'individuazione, per alcuni settore di intervento, dell'ammontare delle risorse utilizzate in un dato momento storico, in termini di spesa sostenuta a legislazione vigente per ciascuna delle voci di spesa interessate. A seguire gli obiettivi di razionalizzazione, in termini fisici e finanziari, perseguiti per definire il valore finale delle risorse necessarie e verificare la consistenza dei risparmi realizzati.

Da quanto rappresentato emerge che la riduzione della spesa pubblica deve necessariamente passare attraverso un intervento di riqualificazione della stessa. Ciò per garantire una presenza qualificata e competitiva del settore pubblico nell'economia, attraverso l'erogazione di servizi pubblici corrispondenti agli standard europei. Si ribadisce, infatti, che la riduzione di risorse finanziarie per il funzionamento della macchina amministrativa non può determinare un abbassamento del livello delle prestazioni.

Occorre attivare tutte le leve volte ad ottimizzare l'utilizzo delle risorse. Una delle più importanti, ad invarianza di spesa, sul piano della gestione delle risorse umane e sull'ottimale utilizzo delle stesse, è senz'altro la mobilità. All'argomento, a parte quanto già detto, si ritiene opportuno dedicare un approfondimento al cap. 4 della presente Relazione.



## **Capitolo 2**

### **L'operazione trasparenza**



## CAPITOLO 2

### L'OPERAZIONE TRASPARENZA

#### *Premessa*

Fortemente voluta dal Ministro Brunetta, l'*Operazione Trasparenza* è stata avviata nel giugno del 2008 al fine di rendere concretamente operante quanto previsto dal legislatore con le disposizioni normative degli ultimi anni in tema di pubblicità e trasparenza. L'iniziativa ha inizialmente riguardato il Ministero della pubblica amministrazione e l'innovazione, che ha pubblicato i dati relativi ai propri dirigenti e agli incarichi conferiti in pieno accordo con il Garante della *privacy*. Successivamente, l'art. 21 della legge 18 giugno 2009, n.69 ha esteso l'obbligo a tutte le pubbliche amministrazioni del territorio nazionale.

L'importanza della trasparenza e della conoscibilità dei dati relativa alle attività delle pubbliche amministrazioni è stata ribadita dalla circolare n.1 del 2010, con la quale si sottolinea che, ai sensi dell'art. 11, comma 1 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, la trasparenza costituisce livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione e in quanto tale deve essere garantita su tutto il territorio nazionale.

Nell'ottica dell'attuazione del principio della trasparenza è intervenuta anche la legge 4 novembre 2010, n.183, che ha ulteriormente ampliato gli adempimenti a carico delle pubbliche amministrazioni in tema di trasparenza, introducendo l'obbligo della comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica dei dati relativi ai permessi fruiti dai dipendenti pubblici in base alla legge 5 febbraio 1992, n.104 (art. 24) e dei dati relativi ai dirigenti (curriculum vitae, retribuzione, recapiti istituzionali) e ai i tassi di assenza e di presenza del personale aggregati per ciascun ufficio dirigenziale (art. 5). In realtà, l'articolo 5 ha solo centralizzato il concetto di trasparenza applicato alla diffusione delle informazioni relative ai dirigenti pubblici, dal momento che già la legge 18 giugno 2009, n.69 imponeva, all'art. 21, comma 1, che tutte le pubbliche amministrazioni pubblicassero curriculum e tassi di assenza sui propri siti istituzionali.

In sintesi, attualmente ogni amministrazione è tenuta a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica e/o pubblicare *on-line*:

- incarichi affidati a dipendenti, consulenti e collaboratori esterni (adempimento Anagrafe Prestazioni);
- consorzi e società a totale o parziale partecipazione pubblica (adempimento CONSOC);
- distacchi, aspettative e permessi sindacali e per funzioni pubbliche elettive (adempimento GEDAP);
- personale scioperante e trattenute sullo stipendio in corrispondenza di azioni di sciopero (adempimento GEPAS);
- permessi fruiti dai propri dipendenti secondo quanto previsto dall'articolo 33, commi 2 e 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e successive modificazioni (adempimento Rilevazione Permessi *ex lege* 104/1992);
- curriculum vitae, retribuzioni e recapiti del personale dirigente e tassi di assenza e di maggior presenza del personale per ufficio dirigenziale (adempimento Dirigenti).

L'*Operazione Trasparenza* ha non solo intensificato la trasmissione delle informazioni al Dipartimento della funzione pubblica, ma anche favorito la diffusione di queste informazioni, che sono diventate oggetto di pubblicazione periodica sul sito del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, nella sezione dedicata all'iniziativa.

In particolare, le pubblicazioni sul sito istituzionale hanno dapprima riguardato gli incarichi di consulenza e collaborazione esterna e gli incarichi affidati dalle amministrazioni a dipendenti pubblici, per poi estendersi ai consorzi e alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni, alle assenze dei dipendenti pubblici, al risultato del monitoraggio sullo stato di attuazione della l. 69/2009 e ai permessi *ex lege* 104/1992.

Le informazioni sono state inizialmente presentate sotto forma di elenchi che consentono di valutare l'impiego delle risorse da parte delle amministrazioni, analizzando sia la distribuzione geografica (elenchi per regione) che per comparto/settore di contrattazione (elenchi per comparti e settore) dei fenomeni di interesse (affidamento incarichi, partecipazioni, ...). Attualmente, per diversi adempimenti, è stato realizzato anche un sistema per la consultazione *on-line* dei dati (es. Rilevazione permessi *ex lege* 104/1992, dirigenti, ...).

Oltre alla pubblicazione dei microdati di interesse, in corrispondenza delle scadenze normative viene pubblicato anche l'elenco delle amministrazioni inottemperanti (es. Anagrafe delle Prestazioni), anch'esso raggruppato per regione e comparto/settore di contrattazione.

## 2.1 Gli strumenti a sostegno della trasparenza

L'*Operazione Trasparenza* ha segnato l'inizio di un nuovo percorso per le pubbliche amministrazioni e ha intensificato la trasmissione delle informazioni al Dipartimento della funzione pubblica.

Pertanto, si è reso necessario strutturare il processo di comunicazione pubbliche amministrazioni.- Dipartimento, inizialmente gestito in modo eterogeneo da adempimento a adempimento e attraverso un insieme disomogeneo di procedure e tecnologie che hanno comportato, da una parte, la duplicazione incontrollata di dati, dall'altra, una difficoltà endemica nella ricerca, elaborazione ed incrocio delle informazioni.

Il progetto PERLA PA si colloca in tale contesto e fa parte di un insieme più ampio di macro attività intraprese dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione finalizzate a rendere la pubblica amministrazione più semplice e vicina ai cittadini, seguendo il paradigma "una Pubblica Amministrazione di Qualità". PERLA PA è, infatti, un sistema integrato di metodologie, strumenti e tecnologie ad ausilio delle funzioni di gestione e monitoraggio in carico al Dipartimento della funzione pubblica e che si propone di introdurre efficienza nei processi amministrativi attraverso l'unificazione delle caratteristiche comuni alla molteplicità di banche dati esistenti ed un'unica infrastruttura applicativa.

Attraverso questo sistema - interamente basato su tecnologie *open source* - sono stati uniformati, per tutti gli adempimenti di responsabilità del Dipartimento della funzione pubblica, i servizi comuni di supporto (es. accesso, utenze, anagrafica delle amministrazioni, etc.), la modalità grafica di presentazione dei contenuti e la terminologia utilizzata.

In tal modo, il Dipartimento della funzione pubblica ha cercato di perseguire tre ambiziosi obiettivi e cioè:

- agevolare le pubbliche amministrazioni nelle comunicazioni creando un unico punto di accesso e riducendone i tempi di inserimento dei dati;
- favorire l'accesso delle informazioni da parte dei cittadini;
- creare un potente strumento a supporto di processi decisionali più efficienti, efficaci e rapidi grazie a un patrimonio informativo omogeneo.

In particolare, in merito a quest'ultimo punto, in PERLA PA è stata realizzata un'area analitica per l'elaborazione dei dati - separata dall'area transazionale - che consente agli utenti del sistema di *back office* di fruire non solo di alcuni report predefiniti, ma anche di una piattaforma di analisi che permette di creare report a richiesta in funzione di specifiche esigenze politico/gestionali.

Per accompagnare l'avvio del nuovo sistema, il Dipartimento della funzione pubblica ha avviato, a supporto del progetto, una serie di iniziative volte al coinvolgimento degli utenti nella realizzazione del sistema e, in particolare:

- Laboratori PERLA PA: una serie di iniziative finalizzate a rafforzare il dialogo sia nella fase di progettazione che di messa a punto del nuovo sistema tra coloro che sono impegnati nella sua progettazione e realizzazione e le amministrazioni che devono utilizzarlo;
- La community: uno spazio virtuale in cui scambiare conoscenze, informazioni e *know how* sulla gestione degli adempimenti con il nuovo sistema integrato. Un luogo in cui trovare risposte ai problemi che le pubbliche amministrazioni incontrano nella gestione degli adempimenti;
- I premi PERLA PA: una serie di riconoscimenti assegnati alle pubbliche amministrazioni ed alle persone che si sono particolarmente distinte nella gestione degli adempimenti, nell'accompagnare attivamente lo sviluppo del progetto PERLA PA e nel promuovere la trasparenza dei propri enti.

PERLA PA è operativo ormai da sei mesi.

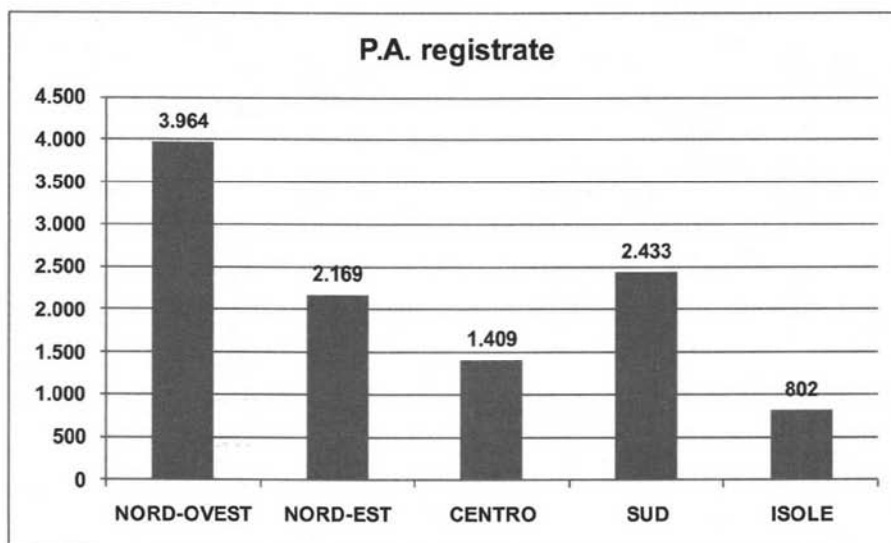
Inizialmente gli adempimenti fruibili sul nuovo portale sono stati Anagrafe delle prestazioni, CONSOC e Rilevazione delle Assenze del personale delle pubbliche amministrazioni. Progressivamente, sono stati inclusi nella nuova piattaforma, gli adempimenti GEPAS, Dirigenti e Mobilità del Personale, per un totale di 6 adempimenti sui 9 previsti, cui vanno aggiunti i Servizi Comuni e cioè tutte le funzionalità trasversali a tutti gli adempimenti (registrazione delle pubbliche amministrazioni, creazione della struttura di inserimento, abilitazione degli utenti, ...). Entro fine settembre tutti i restanti adempimenti saranno raggiungibili all'indirizzo [www.perlapa.gov.it](http://www.perlapa.gov.it), completando il processo di uniformazione e standardizzazione della comunicazione.

Attualmente, nella banca dati sono presenti le informazioni anagrafiche di oltre 15.000 amministrazioni pubbliche che inoltrano al Dipartimento della funzione pubblica le informazioni relative agli adempimenti, di cui quasi 11.000 sono registrate sul nuovo portale.

**Grafico 1** - Stato della registrazione delle pubbliche amministrazioni

Fonte: Banca dati "PERLA PA" (dati aggiornati al 15 settembre 2011)

Se ci concentriamo sulle sole amministrazioni registrate, si evince che la maggior parte di queste (36,78%) sono ubicate nel Nord Ovest, seguite dalle amministrazioni del Sud (22,58%), del Nord Est (20,13%) e del Centro (13,07%). Il fanalino di coda è rappresentato dalle amministrazioni relative a Sardegna e Sicilia, che rappresentano il 7,44% delle amministrazioni complessivamente registrate.

**Grafico 2** - Distribuzione geografica delle amministrazioni registrate

Fonte: Banca dati "PERLA PA" (dati aggiornati al 15 settembre 2011)

Se spostiamo l'attenzione sul numero di utenti che utilizzano il sistema e sulle richieste di supporto (Tabella 1), è ancora più evidente l'impatto che ha avuto il nuovo sistema sia sugli utenti finali che sugli utenti di *back office* cui giungono giornalmente richieste di supporto prevalentemente legate a quesiti inerenti l'operatività sul nuovo sistema.

**Tabella 1** - Utenti e richieste di supporto

Indicatore	Valore
Utenti attivi	34.156
Media giornaliera degli accessi nell'ultimo mese	1.281
Picco giornaliero degli accessi nell'ultimo mese	24.172
Totale delle richieste di supporto pervenute via mail nell'ultima settimana	747

Fonte: Banca dati "PERLA PA" (dati aggiornati al 15 settembre 2011)

Per quanto riguarda, infine, lo stato dei diversi adempimenti già fruibili sul nuovo portale, nella tabella che segue è sintetizzato lo stato d'uso.

**Tabella 2** - Stato d'uso degli adempimenti fruibili sul nuovo portale

Adempimento	Data rilascio	Stato d'uso
Servizi Comuni	28 marzo	P.A. registrate = 10.777 Utenti attivi = 34.156
Anagrafe delle Prestazioni	28 marzo	Unità che hanno inviato incarichi (dipendenti) = 10.126 Unità che hanno inviato incarichi (consulenti) = 12.246
Rilevazione Assenze	28 marzo	Rilevazioni effettuate su PERLA = 6 Media delle unità che comunicano = 5.800
CONSOC	28 marzo	Rilevazioni acquisite = 5.999
GEPAS	1 agosto	P.A. abilitate = 3.247 P.A. che hanno comunicato in occasione dello sciopero generale del 6 settembre = 2.700
Dirigenti	1 agosto	P.A. abilitate = 1.192 C.V. inseriti = 983

*Fonte: Banca dati "PERLA PA" (dati aggiornati al 15 settembre 2011)*

In generale, per tutti gli adempimenti rilasciati nella prima fase (28 marzo) è stato registrato – ad oggi - un aumento delle rilevazioni significativo soprattutto per l'adempimento Anagrafe delle prestazioni, per cui è stato rilevato - per la comunicazione per i dipendenti - l'aumento dell'11,83% delle unità che hanno comunicato gli incarichi relativi all'anno 2010.

Per gli adempimenti che sono stati resi disponibili con l'ultimo rilascio (GEPAS e Dirigenti), sono tuttora in corso tutte le attività relative alla registrazione delle amministrazioni e degli utenti, che hanno risentito del naturale rallentamento dell'operatività delle amministrazioni in corrispondenza della pausa estiva.

## **2. 2 L'Anagrafe delle prestazioni**

### *La Banca dati*

La disciplina relativa all'Anagrafe delle prestazioni è contenuta nell'art.53 d.lgs. 165/2001, nel quale sono enunciati i principi sulla incompatibilità e il cumulo di impieghi e incarichi dei dipendenti pubblici.

Il suddetto articolo prevede che le amministrazioni pubbliche di cui all'art.1, comma 2, dello stesso decreto legislativo sono tenute a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica i dati sugli incarichi conferiti ai propri dipendenti, nonché l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui siano stati affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti.

Nel contempo, l'art.53, comma 15, statuisce che il mancato adempimento dell'obbligo di comunicazione da parte delle amministrazioni pubbliche comporta l'impossibilità per queste ultime di conferire nuovi incarichi.

La prefata normativa, collocandosi all'interno del principio fondamentale secondo il quale il personale delle amministrazioni pubbliche non può svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o preventivamente autorizzati dalle amministrazioni di appartenenza, garantisce l'attuazione del principio di efficacia, imparzialità e trasparenza dell'azione della pubblica amministrazione.

L'art.53 d.lgs. 165/2001, oltre ad individuare i soggetti destinatari dell'adempimento delle relative comunicazioni al Dipartimento della funzione pubblica, contempla anche ipotesi di esclusioni soggettive ed oggettive.

La normativa relativa all'Anagrafe delle prestazioni è stata oggetto di numerose modifiche, sia a seguito delle leggi finanziarie succedutesi nel tempo, che hanno definito ulteriormente il regime delle collaborazioni esterne nelle pubbliche amministrazioni, (limitandone il ricorso a ipotesi specifiche), sia a seguito di circolari che hanno ulteriormente delimitato e specificato le forme contrattuali alle quali la pubblica amministrazione può fare ricorso per sopperire alle proprie necessità, dettandone nel contempo le modalità attuative.

A tal proposito, le circolari che hanno esplicitato maggiormente la disciplina normativa di riferimento sono la n.5 del 1998, la n.198 del 2001, la n.5 del 2006 e la recente n.1 del 2010.

Per quanto concerne, in particolare, quest'ultima, oltre a richiamare gli obblighi di comunicazione all'Anagrafe delle prestazioni per le amministrazioni pubbliche, ribadisce che l'unica modalità di trasmissione dei dati è quella telematica introdotta con la circolare n.198 del 2001 e prevede l'avvio di un nuovo sistema integrato degli adempimenti a carico di tutte le amministrazioni di competenza del Dipartimento della funzione pubblica, denominato PERLA PA, avviato a far data dal mese di marzo 2011.

L'organizzazione del lavoro è incentrata su due livelli operativi. Il primo livello, gestito dal desk tecnico, che consente alle amministrazioni richiedenti di ricevere, in un lasso di tempo abbastanza breve, una risposta alle questioni di carattere sistemistico – applicativo e il secondo livello, gestito dal dirigente responsabile dell'adempimento, che elabora direttamente le risposte di carattere giuridico – normativo.

La ristrutturazione del sistema di recente avviata ha permesso di poter aggiornare le FAQ già pubblicate sul sito [www.anagrafeprestazioni.it](http://www.anagrafeprestazioni.it), rendendo più agevole per le amministrazioni gli adempimenti previsti dalla normativa.

Il processo così strutturato garantisce un miglioramento continuo, in quanto fornisce un valido supporto agli uffici preposti alla gestione dei vari adempimenti instaurando, nel contempo, un rapporto più immediato tra i vari soggetti coinvolti.

La recente circolare prevede, tra le novità, la comunicazione alla banca dati Anagrafe anche in caso di dichiarazione negativa da rendere nell'ipotesi di mancato conferimento di incarichi a consulenti e collaboratori esterni, essendo la stessa prevista attualmente solo per i dipendenti pubblici.

L'art.53, comma 14, inoltre, ha previsto un nuovo adempimento a carico del Dipartimento della funzione pubblica stabilendo che, entro il 31 dicembre di ciascun anno, venga trasmesso alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che hanno omesso di effettuare la comunicazione relativa ai collaboratori esterni e ai soggetti ai quali sono stati affidati incarichi di consulenza.

La normativa prevede che, nell'ottica del principio di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità della pubblica amministrazione, il Dipartimento della funzione pubblica riferisca



entro il 31 dicembre al Parlamento sui dati raccolti, adottando le relative misure, formulando altresì proposte per il contenimento della spesa pubblica relativa agli incarichi e razionalizzando i criteri di attribuzione degli stessi.

Al fine di verificare il rispetto della disciplina delle incompatibilità di cui all'art.53 d.lgs. 165/2001 e attuare un monitoraggio sul rispetto delle norme in materia di Anagrafe delle prestazioni, il Dipartimento della funzione pubblica può disporre verifiche per il tramite del proprio Ispettorato che, a tal fine, opera d'intesa con i Servizi ispettivi di finanza pubblica del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

#### *Analisi dei dati comunicati per il 2010*

La banca dati dell'Anagrafe delle prestazioni è costantemente alimentata dalle amministrazioni di cui all'art.1, comma 2, d.lgs. 165/2001 che, ai sensi dell'art.53 dello stesso decreto legislativo, comunicano gli incarichi conferiti a dipendenti pubblici e a consulenti e collaboratori esterni secondo scadenze fissate dalla normativa vigente.

Come previsto nella circolare n.1 del 2010 del Dipartimento della funzione pubblica, nel mese di marzo 2011, è stato avviato il nuovo sistema integrato degli adempimenti a carico di tutte le amministrazioni di competenza del Dipartimento della funzione pubblica, denominato PERLA PA.

Successivamente a tale data, pertanto, il contenuto delle banche dati preesistenti gestite dal Dipartimento è stato trasferito nel nuovo sistema.

Nel caso specifico della banca dati relativa all'Anagrafe delle Prestazioni, le amministrazioni pubbliche tenute all'adempimento, dopo essersi registrate al nuovo portale, hanno continuato ad inserire i dati richiesti per adempiere entro la scadenza di legge.

I dati analizzati sono quelli presenti nel sistema PERLA PA – adempimento Anagrafe delle prestazioni alla data del 23 giugno 2011 e riguardano le dichiarazioni che le amministrazioni sono tenute ad inoltrare al Dipartimento della funzione pubblica entro la scadenza del 30 giugno di ogni anno.

Le considerazioni di seguito riportate sono il risultato del confronto tra quanto comunicato dalle amministrazioni per la dichiarazione relativa all'anno 2010 e quanto comunicato nello stesso periodo di osservazione, cioè entro la data del 23 giugno 2010, per la dichiarazione dell'anno 2009.

Il dato è osservato secondo tre grandi unità di analisi: le amministrazioni che hanno inoltrato comunicazione sul conferimento di incarichi, i destinatari degli incarichi conferiti e, infine, gli incarichi stessi.

La banca dati PERLA PA - Anagrafe delle prestazioni - è stata strutturata per rispondere in maniera flessibile alle esigenze delle pubbliche amministrazioni, fornendo loro strumenti utili a

semplificare la comunicazione dei dati, tra i quali la possibilità di decentrare l’inserimento a sottounità, dotate di un proprio responsabile del procedimento e del tutto autonome nell’effettuare le comunicazioni relative agli incarichi.

Occorre precisare, quindi, che le amministrazioni che hanno inoltrato la comunicazione, in alcuni casi, non rappresentano il I livello di “unità istituzionale”, bensì una partizione interna, denominata “unità di inserimento” nel nuovo sistema PERLA PA (“unità organizzative” nel vecchio sito dell’Anagrafe delle prestazioni).

**Tabella 3** - Confronto tra i dati 2009 e i dati 2010 per le principali unità di analisi della banca dati “Anagrafe delle prestazioni”

UNITA' DI ANALISI	Dipendenti			Consulenti e collaboratori esterni		
	2009	2010	Variazione %	2009	2010	Variazione %
Amministrazioni/Unità di inserimento che hanno inoltrato comunicazione di incarichi	6.540	6.222	-5%	10.581	10.289	-3%
Destinatari degli incarichi conferiti dalle Amministrazioni	95.871	84.740	-12%	173.622	146.390	-16%
Incarichi conferiti	174.847	143.709	-18%	244.622	199.619	-18%
Incarichi liquidati	186.440	137.102	-26%	250.762	220.501	-12%
Compensi erogati per incarichi	237.514.460,76	189.533.319,23	-20%	1.017.525.671,32	962.918.344,41	-5%
Numero medio incarichi per soggetto	1,82	1,70	-7%	1,41	1,36	-3%
Compenso medio per incarico	1.273,95	1.382,43	9%	4.057,73	4.366,96	8%

Fonte: Banca dati “PERLA PA” (dati aggiornati al 23 giugno 2011)

Il numero delle amministrazioni/unità d’inserimento, che hanno inoltrato al Dipartimento la comunicazione telematica degli incarichi svolti dai propri dipendenti pubblici per l’anno di riferimento 2010, diminuisce del 5% rispetto all’anno precedente mentre, per quanto concerne gli incarichi affidati a consulenti e collaboratori esterni, diminuisce del 3%.

Nel 2010, rispetto all’anno precedente, il numero dei dipendenti pubblici destinatari di incarichi decresce del 12% , mentre quello del personale esterno alle amministrazioni pubbliche del 16%.

Il numero complessivo degli incarichi conferiti a pubblici dipendenti e di quelli affidati a consulenti e collaboratori esterni diminuisce del 18% nel 2010 rispetto allo stesso periodo dell’anno precedente.

E' opportuno, infine, evidenziare che a fine giugno 2010 sono stati liquidati compensi per incarichi a pubblici dipendenti pari a 189.533.319,23 euro, mentre la spesa per incarichi corrisposti a personale esterno è stata pari a 962.918.344,41 euro. Confrontando i suddetti dati con quelli pervenuti nello stesso periodo dell'anno precedente, si evidenzia un decremento pari al 20% nel primo caso e pari al 5% nel secondo.

*Le amministrazioni che hanno inoltrato comunicazioni*

Nei paragrafi successivi le informazioni riferite dalle amministrazioni che hanno inviato comunicazioni vengono rappresentate tenendo conto della classificazione in comparti di contrattazione e categorie del personale dipendente. Per meglio formulare osservazioni sul fenomeno oggetto di interesse, l'insieme delle pubbliche amministrazioni è stato ulteriormente aggregato in "tipologie istituzionali" omogenee, come rappresentato nel prospetto che segue.

**Tabella 4** - I comparti di contrattazione/categorie di personale

Tipologia istituzionale	Comparti e settori di contrattazione e categorie di personale
Amministrazioni centrali	Agenzie fiscali Corpo nazionale dei vigili del fuoco e Monopoli di Stato Forze armate Corpi di polizia Magistratura Ministeri e Presidenza del consiglio dei ministri
Ricerca	Istituzione ed enti di ricerca e sperimentazione
Scuola	Scuola Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale
Regioni e autonomie locali(*)	Regioni e autonomie locali(*)
Servizio sanitario nazionale	Servizio sanitario nazionale
Università	Università, istituti universitari, osservatori astronomici
Altri enti	Enti pubblici non economici Enti ex art.70 d.lgs. 165/2001 Enti di vigilanza

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

Come già anticipato, le amministrazioni interessate dalla rilevazione dell'Anagrafe delle prestazioni hanno l'obbligo di comunicare gli incarichi conferiti sia ai propri dipendenti che quelli affidati a consulenti e collaboratori esterni.

La tabella successiva illustra il fenomeno della comunicazione dei dati all'Anagrafe delle prestazioni, con particolare riguardo alle amministrazioni/unità d'inserimento classificate per tipologia istituzionale.

**Tabella 5** - Amministrazioni/Unità d'inserimento che hanno inoltrato comunicazione della presenza o assenza di incarichi conferiti a dipendenti e a consulenti e collaboratori.

Tipologie istituzionali	Dipendenti		Consulenti	
	Anno 2009	Anno 2010	Anno 2009	Anno 2010
Amministrazioni Centrali	523	410	166	123
Regioni e Autonomie locali	2.567	2.414	4.700	4.501
Servizio Sanitario Nazionale	274	288	301	299
Ricerca	34	32	162	146
Scuola	2.952	2.871	4.567	4.596
Università	156	163	414	356
Altri Enti	34	44	271	268
<b>Totale PA che hanno effettuato la comunicazione</b>	<b>6.540</b>	<b>6.222</b>	<b>10.581</b>	<b>10.289</b>

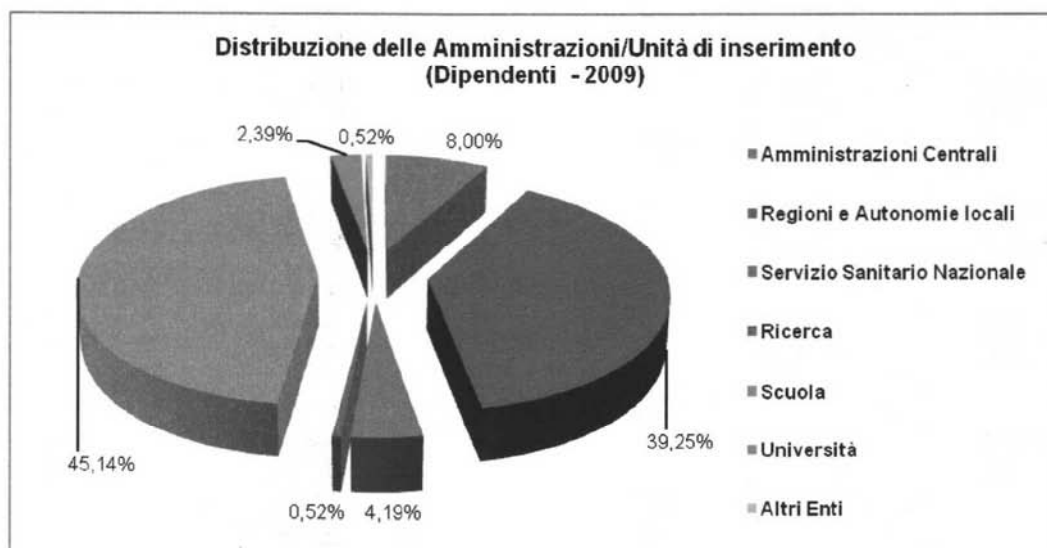
Fonte: Banca dati "PERLA PA" (dati aggiornati al: 23 giugno 2011)

Con riguardo al conferimento di incarichi a dipendenti preme osservare che, tra le 6.222 amministrazioni che hanno inviato comunicazioni in formato telematico, 5.052 unità (81,20%) hanno comunicato di avere conferito incarichi, mentre una parte residuale, pari a 1.170 unità (18,80%), ha comunicato di non averne conferito alcuno.

A tal proposito si deve rammentare che, per quanto concerne i soli dipendenti pubblici, l'art. 53, comma 12, d.lgs. 165/2001, prevede l'obbligo per le amministrazioni di comunicare anche il mancato conferimento o autorizzazione di incarichi (dichiarazione negativa).

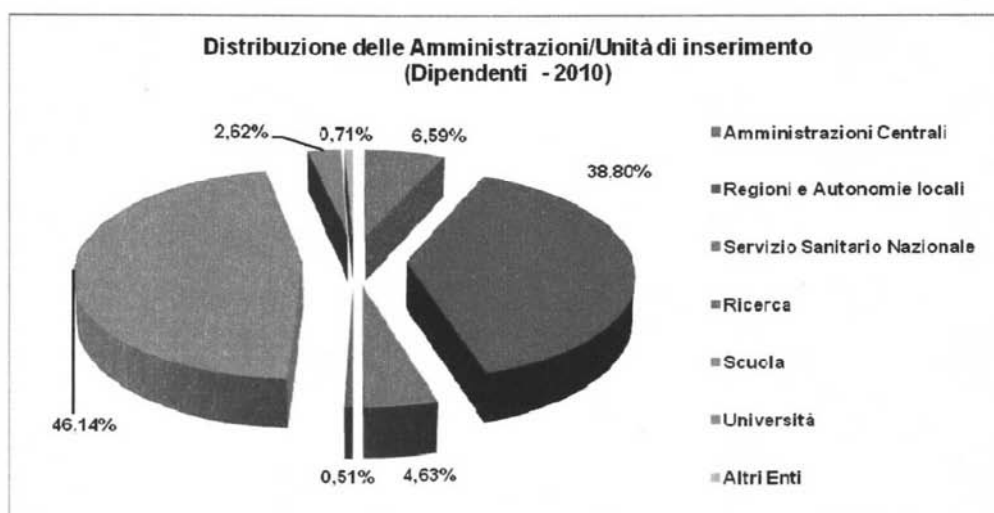
Le figure che seguono illustrano come le amministrazioni che hanno dichiarato di avere conferito incarichi a dipendenti e a consulenti e collaboratori esterni nel 2009 e 2010 sono ripartite tra le differenti tipologie istituzionali.

**Grafico 3** - Distribuzione per tipologia istituzionale delle Amministrazioni/Unità d'inserimento che hanno inviato all'Anagrafe la comunicazione di incarichi svolti dai propri dipendenti – anno 2009 (valori percentuali)



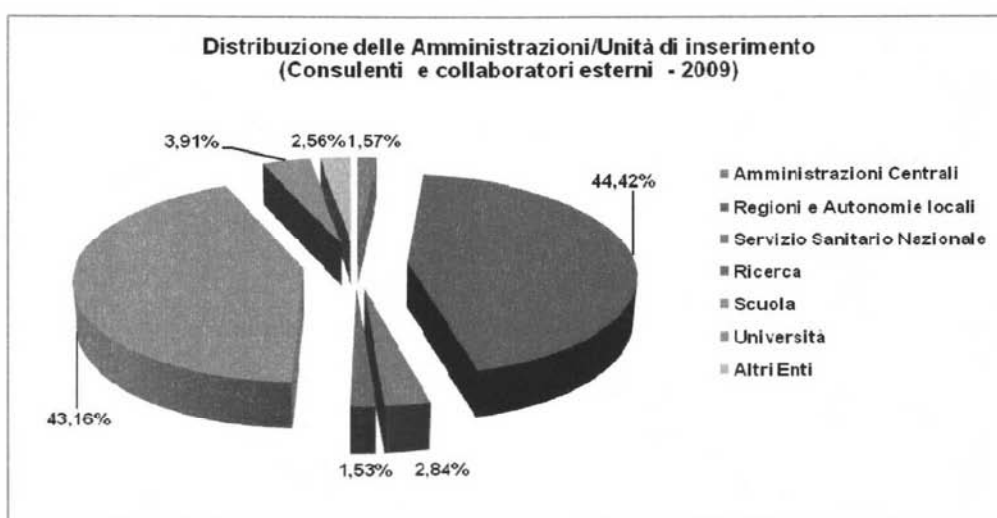
Fonte: Banca dati "PERLA PA" (dati aggiornati al 23 giugno 2011)

**Grafico 4** - Distribuzione per tipologia istituzionale delle Amministrazioni/Unità d’inserimento che hanno inviato all’Anagrafe la comunicazione di incarichi svolti dai propri dipendenti – anno 2010 (valori percentuali)



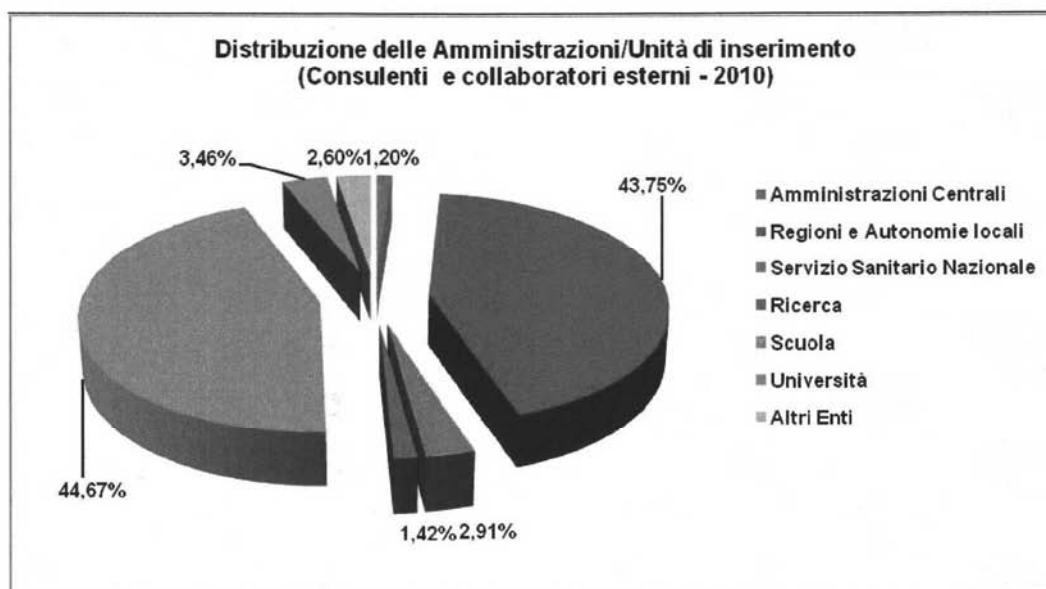
Fonte: Banca dati "PERLA PA" (dati aggiornati al 23 giugno 2011)

**Grafico 5** - Distribuzione per tipologia istituzionale delle amministrazioni/Unità d’inserimento che hanno inviato all’Anagrafe la comunicazione di incarichi svolti dai consulenti e collaboratori esterni – anno 2009 (valori percentuali)



Fonte: Banca dati "PERLA PA" (dati aggiornati al 23 giugno 2011)

**Grafico 6** - Distribuzione per tipologia istituzionale delle Amministrazioni/Unità d'inserimento che hanno inviato all'Anagrafe la comunicazione di incarichi svolti dai consulenti e collaboratori esterni – anno 2010 (valori percentuali)



Fonte: Banca dati "PERLA PA" (dati aggiornati al 23 giugno 2011)

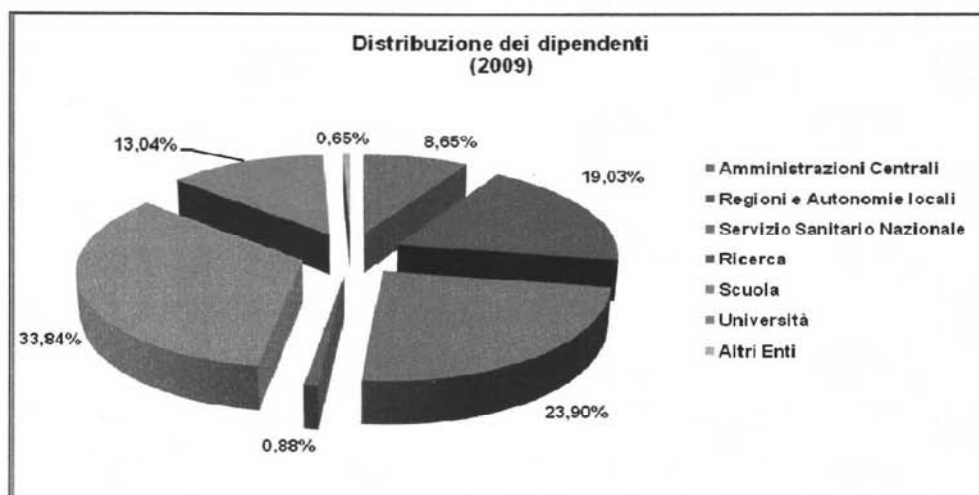
Dai grafici si evidenzia che il maggior numero di amministrazioni che hanno comunicato di avere conferito incarichi è costituito dalle amministrazioni appartenenti alle due tipologie "Regioni ed Autonomie locali" e "Scuola":

Per quanto concerne il conferimento di incarichi a propri dipendenti la tipologia istituzionale "Scuola" ha superato le altre tipologie attestandosi sul 45,14% nel 2009 e sul 46,14% nel 2010 (Grafici 3 e 4), mentre per il conferimento di incarichi a consulenti e collaboratori esterni è la tipologia "Regioni ed Autonomie locali" a superare le altre tipologie riportando il 44,42% nel 2009 e il 43,75% nel 2010.

#### *I soggetti incaricati*

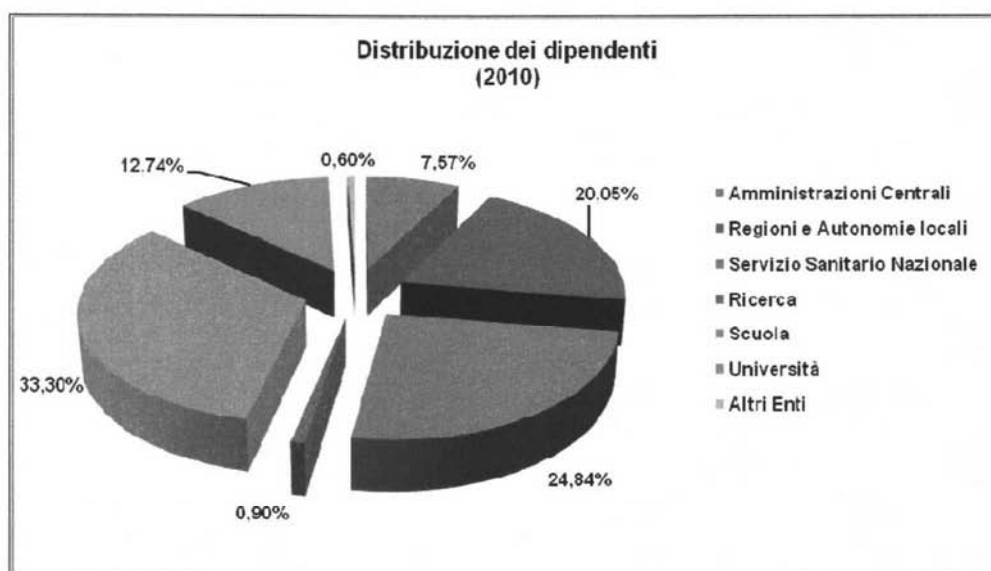
Le figure che seguono illustrano la distribuzione nel 2009 e nel 2010 dei soggetti che hanno ricevuto incarichi, siano essi dipendenti o consulenti e collaboratori esterni, ripartiti tra le differenti tipologie istituzionali.

**Grafico 7** - Distribuzione per tipologia istituzionale dei dipendenti cui sono stati conferiti incarichi – anno 2009 (valori percentuali)



Fonte: Banca dati "PERLA PA" (dati aggiornati al 23 giugno 2011)

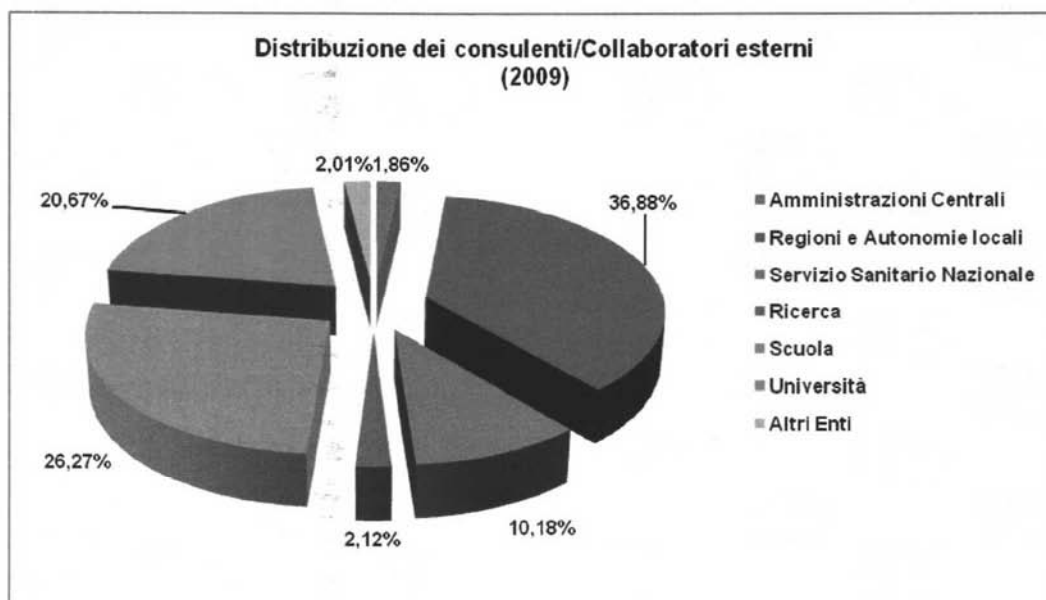
**Grafico 8** - Distribuzione per tipologia istituzionale dei dipendenti cui sono stati conferiti incarichi – anno 2010 (valori percentuali)



Fonte: Banca dati "PERLA PA" (dati aggiornati al 23 giugno 2011)

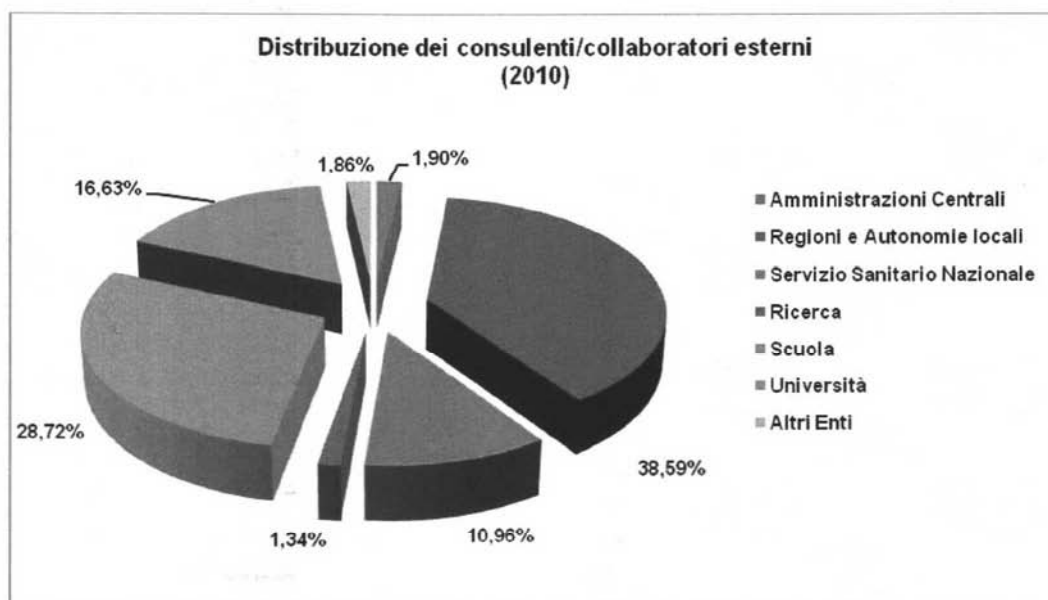


**Grafico 9** - Distribuzione per tipologia istituzionale dei consulenti e collaboratori esterni cui sono stati conferiti incarichi - anno 2009 (valori percentuali)



Fonte: Banca dati "PERLA PA" (dati aggiornati al 23 giugno 2011)

**Grafico 10** - Distribuzione per tipologia istituzionale dei consulenti e collaboratori esterni cui sono stati conferiti incarichi - anno 2010 (valori percentuali)



Fonte: Banca dati "PERLA PA" (dati aggiornati al 23 giugno 2011)

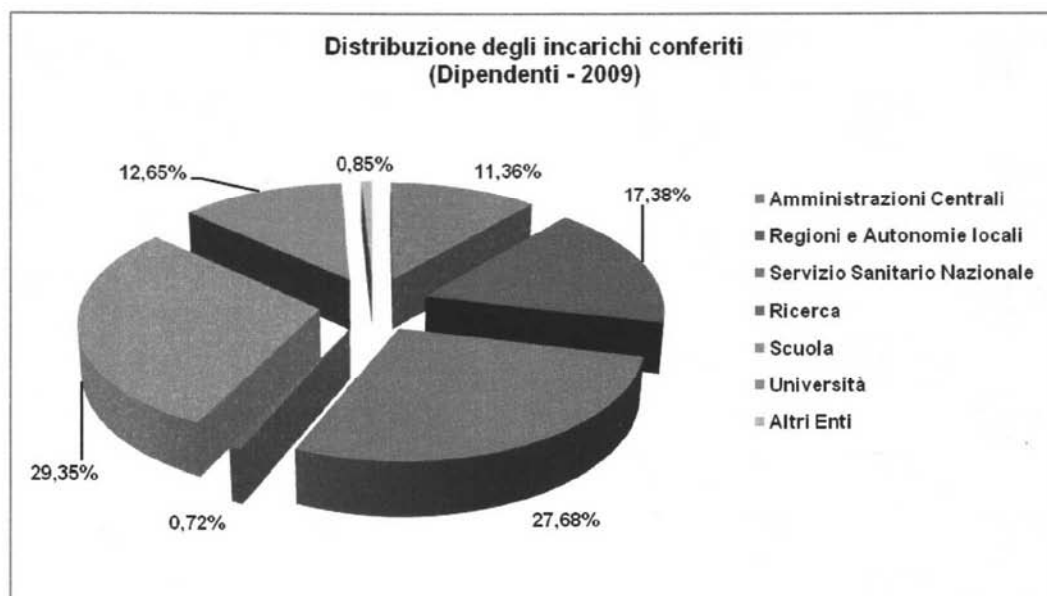
Nel 2010 il numero di dipendenti pubblici cui sono stati affidati incarichi è stato pari a 84.740, mentre il numero dei consulenti e collaboratori esterni a cui sono stati conferiti incarichi ammonta a 146.390.

Il maggior numero di incaricati è presente nelle amministrazioni appartenenti alle due tipologie “Scuola” e “Regioni ed Autonomie locali”: per quanto concerne i dipendenti pubblici la tipologia istituzionale “Scuola” ha superato le altre tipologie attestandosi al 33,84% nel 2009 e al 33,30% nel 2010, mentre per i consulenti e collaboratori esterni è la tipologia “Regioni ed Autonomie locali” a superare le altre tipologie riportando il 36,88% nel 2009 e il 38,59% nel 2010.

#### *Gli incarichi conferiti*

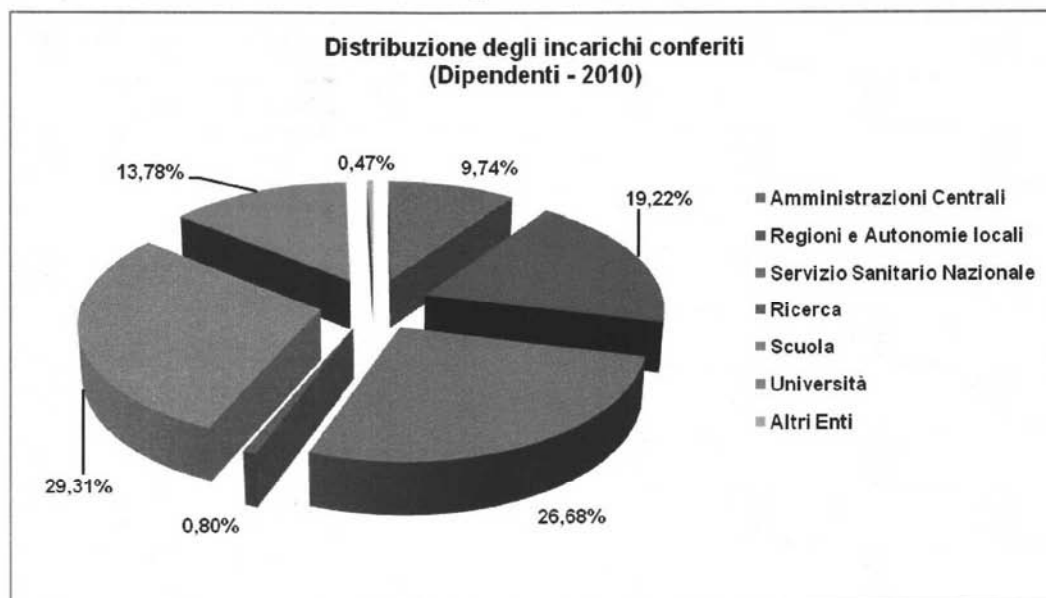
I grafici di seguito riportati illustrano la distribuzione nel 2009 e nel 2010 degli incarichi conferiti a dipendenti e a consulenti e collaboratori esterni, ripartiti tra le differenti tipologie istituzionali.

**Grafico 11** - Distribuzione per tipologia istituzionale degli incarichi conferiti a dipendenti pubblici – anno 2009 (valori percentuali)



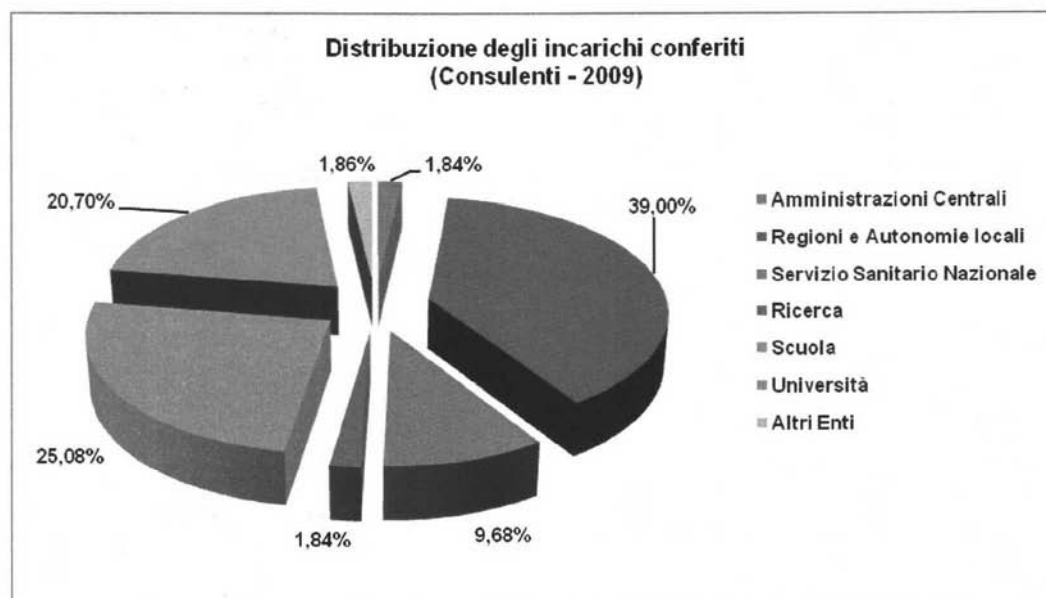
Fonte: Banca dati “PERLA PA” (dati aggiornati al 23 giugno 2011)

**Grafico 12** - Distribuzione per tipologia istituzionale degli incarichi conferiti a dipendenti pubblici – anno 2010 (valori percentuali)



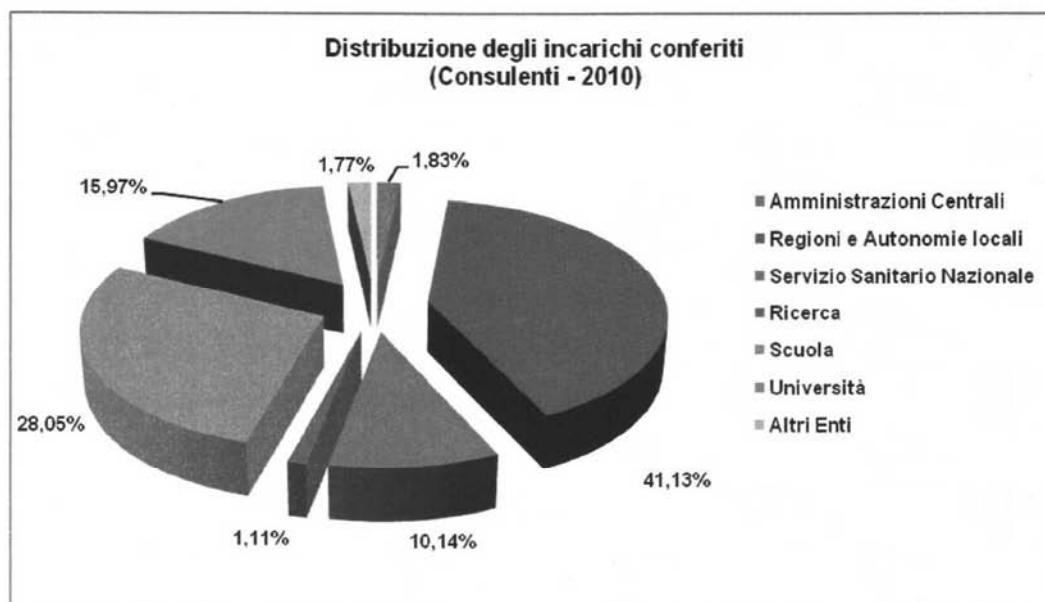
Fonte: Banca dati "PERLA PA" (dati aggiornati al 23 giugno 2011)

**Grafico 13** - Distribuzione per tipologia istituzionale degli incarichi conferiti a consulenti e collaboratori esterni – anno 2009 (valori percentuali)



Fonte: Banca dati "PERLA PA" (dati aggiornati al 23 giugno 2011)

**Grafico 14** - Distribuzione per tipologia istituzionale degli incarichi conferiti a consulenti e collaboratori esterni – anno 2010 (valori percentuali)



Fonte: Banca dati "PERLA PA" dati aggiornati al 23 giugno 2011)

Nel 2010 le amministrazioni hanno conferito 143.709 incarichi a dipendenti e 199.619 a consulenti e collaboratori esterni.

Preme precisare che uno stesso dipendente o consulente può ricevere più incarichi nel corso dell'anno. Nell'anno preso in esame si rileva una media di 1,7 incarichi per dipendente e 1,36 incarichi per consulente o collaboratore esterno.

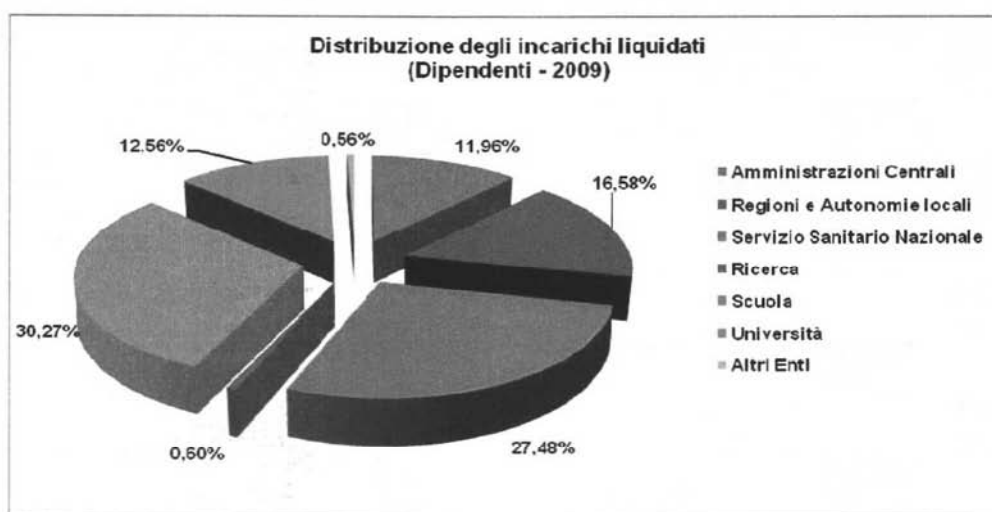
Per quanto concerne il conferimento di incarichi a propri dipendenti, la tipologia istituzionale "Scuola" ha superato le altre tipologie attestandosi sul 29,35% nel 2009 e sul 29,31% nel 2010 mentre, per il conferimento di incarichi a consulenti e collaboratori esterni, è la tipologia "Regioni ed Autonomie locali" a superare le altre tipologie riportando il 39,00% nel 2009 e il 41,13% nel 2010.

#### *Gli incarichi liquidati*

Nel 2010 le amministrazioni hanno liquidato compensi per incarichi a consulenti e collaboratori esterni per un totale di circa 962.918.344,41 euro, mentre una cifra nettamente inferiore, pari a circa 189.533.319,23, è stata erogata per i compensi liquidati in favore di dipendenti.

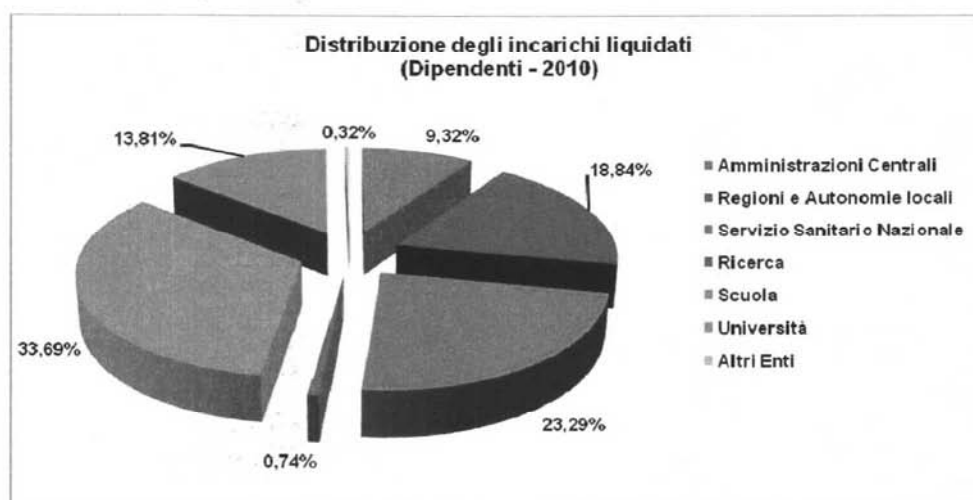
Il compenso medio per incarico differisce notevolmente, passando da 4.366,96 euro liquidati a consulenti e collaboratori esterni a 1.382,43 euro per incarichi liquidati ai dipendenti pubblici.

**Grafico 15** - Distribuzione per tipologia istituzionale degli incarichi liquidati a dipendenti pubblici – anno 2009 (valori percentuali)



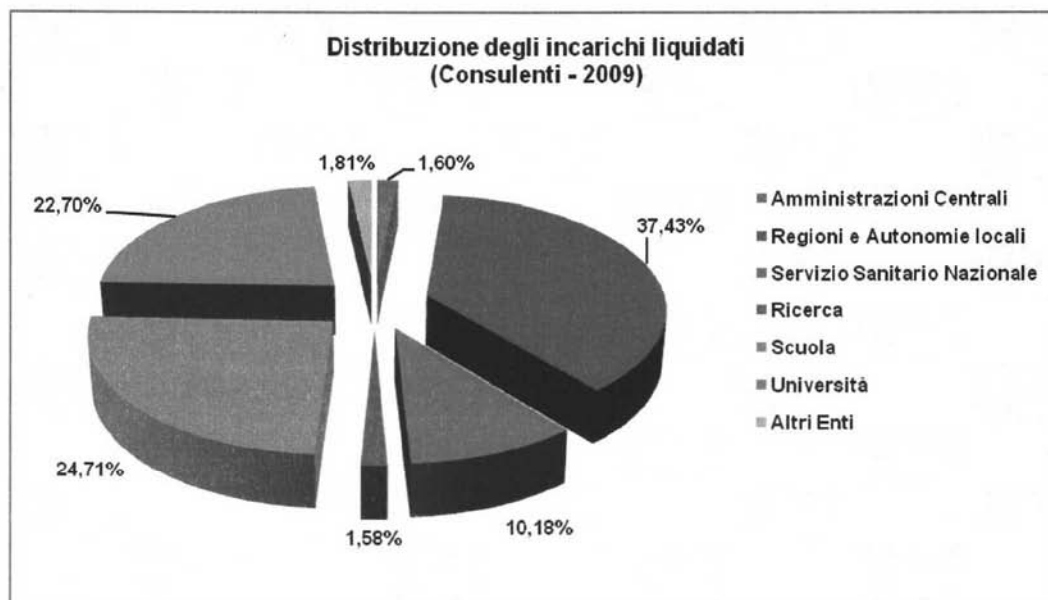
Fonte: Banca dati "PERLA PA" (dati aggiornati al 23 giugno 2011)

**Grafico 16** - Distribuzione per tipologia istituzionale degli incarichi liquidati a dipendenti pubblici – anno 2010 (valori percentuali)



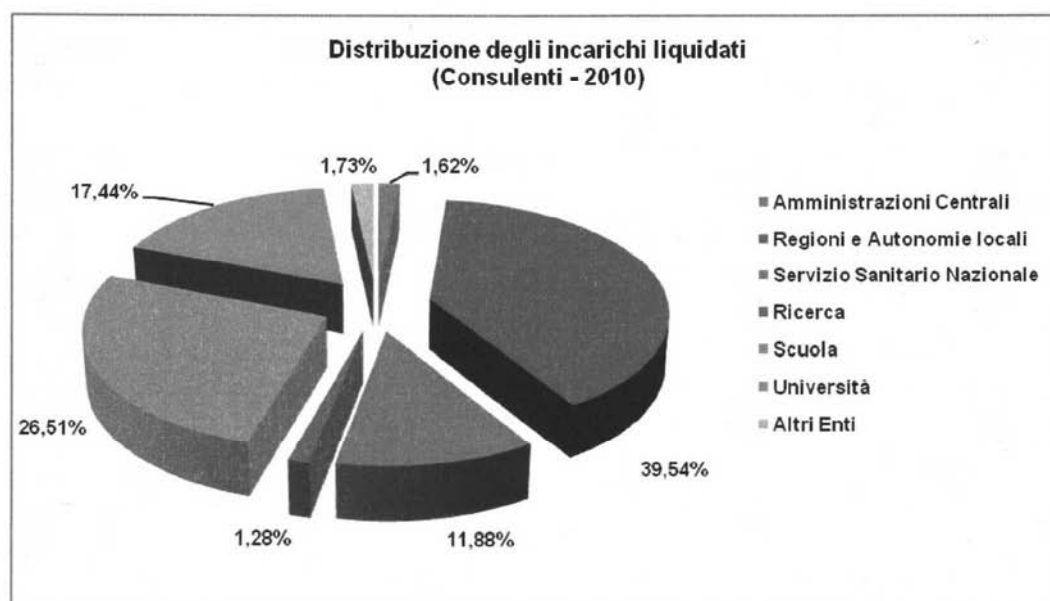
Fonte: Banca dati "PERLA PA" (dati aggiornati al 23 giugno 2011)

**Grafico 17** - Distribuzione per tipologia istituzionale degli incarichi liquidati a consulenti e collaboratori esterni – anno 2009 (valori percentuali)



Fonte: Banca dati "PERLA PA" (dati aggiornati al 23 giugno 2011)

**Grafico 18** - Distribuzione per tipologia istituzionale degli incarichi liquidati a consulenti e collaboratori esterni – anno 2010 (valori percentuali)



Fonte: Banca dati "PERLA PA" (dati aggiornati al 23 giugno 2011)

Il maggior numero degli incarichi liquidati a propri dipendenti rientra nella tipologia istituzionale “Scuola” con il 30,27% nel 2009 e il 33,69% nel 2010, mentre per gli incarichi liquidati a consulenti e collaboratori esterni è la tipologia “Regioni ed Autonomie locali “ a superare le altre tipologie riportando il 37,43% nel 2009 e il 39,54% nel 2010.

### **2.3 Le partecipazioni delle pubbliche amministrazioni a consorzi e a società: la banca dati CONSOC**

#### *La Banca dati*

La banca dati CONSOC è stata istituita dall’articolo 1 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007), che regola la dichiarazione dell’elenco dei consorzi e delle società a totale o parziale partecipazione da parte delle amministrazioni pubbliche.

Per garantire maggiore completezza e correttezza delle informazioni rispetto agli anni precedenti, è stata emanata la circolare esplicativa n.1 del 2010 del Dipartimento della funzione pubblica.

Quest’ultima, oltre a sottolineare la rilevanza della comunicazione da effettuare tramite la procedura informatizzata, ha stabilito che dal 2010 i dati raccolti fossero relativi all’elenco dei consorzi e delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni inclusi dai bilanci consuntivi, ancorché non ancora approvati dalle singole amministrazioni nell’anno precedente.

Come previsto nella circolare n.1 del 2010 del Dipartimento della funzione pubblica, nel mese di marzo 2011 è stato avviato il nuovo sistema integrato degli adempimenti a carico di tutte le amministrazioni di competenza del Dipartimento della funzione pubblica, denominato PERLA PA.

Successivamente a tale data, pertanto, il contenuto delle banche dati preesistenti gestite dal Dipartimento è stato trasferito nel nuovo sistema.

Nel caso specifico della banca dati relativa alle partecipazioni a consorzi e società da parte delle pubbliche amministrazioni, queste ultime, dopo essersi registrate al nuovo portale, hanno continuato ad inserire i dati richiesti per adempiere entro la scadenza di legge.

Pertanto, ai sensi dell’ art.1, comma 587, della l. 296/2006, entro il 30 aprile le amministrazioni pubbliche hanno comunicato, utilizzando le maschere del nuovo sito, l’elenco dei consorzi di cui fanno parte e delle società a totale o parziale partecipazione al Dipartimento della funzione pubblica.

Per permettere alle amministrazioni di adempiere in tempi così ristretti, è stato potenziato il sistema di ausilio alle stesse articolato su due livelli operativi: il primo livello, gestito dal *desk* tecnico che consente alle amministrazioni di ricevere una risposta immediata alle questioni di carattere tecnico – applicativo e il secondo livello, gestito dal dirigente responsabile dell'adempimento, che elabora risposte di carattere giuridico – amministrativo.

E' stato, a tal proposito, precisato che i dati da comunicare comprendono oltre agli elenchi degli enti partecipati, anche le quote di partecipazione, i compensi effettivamente erogati ai rappresentanti dell'ente, gli oneri gravanti sull'amministrazione nel corso dell'anno precedente, nonché gli elenchi dei consorzi e società partecipate, anche se privi di onere per l'amministrazione dichiarante.

Al fine di facilitare le amministrazioni nell'inserimento dei dati richiesti dalla legge finanziaria 2007, sono state aggiornate le FAQ che consentono di fornire una risposta immediata alle domande di maggiore frequenza .

Dando attuazione a quanto previsto dall'art. 1, comma 591, l. 296/2006, come per l'anno 2009, anche nel 2010 è proseguita la pubblicazione dei dati inerenti la partecipazione delle pubbliche amministrazioni a consorzi e società nell'ambito dell'*Operazione Trasparenza*.

I dati pubblicati fanno riferimento a tre tipologie di elenchi differenti.

Il primo elenco è stato suddiviso per regioni e comprende la denominazione dell'amministrazione che partecipa al consorzio o società, i relativi oneri finanziari gravanti sull'anno 2009 e la percentuale di partecipazione. La suddivisione per regioni è relativa alle pubbliche amministrazioni che partecipano ai consorzi e società e non alla localizzazione dei consorzi.

Il secondo elenco, anche questo diviso per regioni, riporta l'elenco dei rappresentanti nell'organo di governo dei consorzi o società a trattamento economico zero.

Il terzo elenco, infine, censisce il numero dei rappresentanti, suddivisi per ruolo, nell'organo di governo dei consorzi o società e il loro compenso annuo lordo.

#### *Analisi dei dati comunicati per il 2010*

Le amministrazioni che alimentano la banca dati CONSOC sono tutte le amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali che hanno l'onere di comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, entro il 30 aprile di ciascun anno, l'elenco dei consorzi di cui fanno parte e delle società a totale o parziale partecipazione da parte delle amministrazioni medesime.



La comunicazione è stata effettuata attraverso la procedura informatizzata disponibile sul sito internet [www.consoc.it](http://www.consoc.it) e, a decorrere dal 28 marzo 2011, tramite il nuovo sistema integrato PERLA PA [www.perlapa.gov.it](http://www.perlapa.gov.it).

A partire dal 2010, come anticipato, per garantire una maggiore completezza e correttezza delle informazioni, i dati raccolti sono relativi all'elenco dei consorzi e delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni inclusi dai bilanci consuntivi, ancorché non ancora approvati dalle singole amministrazioni.

Per la dichiarazione relativa all'anno 2010 (scadenza 30 aprile 2011) dovevano essere quindi comunicati gli elenchi dei consorzi e delle società a totale o a parziale partecipazione presenti nei bilanci consuntivi delle amministrazioni ancorché non ancora approvati.

Per analizzare i dati raccolti, sono state prese in esame tre grandi tipologie di informazione, dette unità di analisi: le amministrazioni che hanno comunicato la partecipazione a consorzi e/o società, la partecipazione a consorzi e/o società ed infine i consorzi e le società partecipate (Tabella 6).

I dati analizzati si riferiscono alla dichiarazione effettuata per l'anno 2010 e sono quelli presenti nella banca dati CONSOC alla data del 24 maggio 2011.

**Tabella 6** - Confronto tra i dati 2009 e i dati 2010 per le principali unità di analisi della banca dati "CONSOC"

Unità di analisi	2009	2010	Variazione %
Amministrazioni che hanno dichiarato la partecipazione a consorzi e/o società	5.695	5.507	-3,30%
Partecipazioni a consorzi e/o società dichiarate	36.486	35.897	-1,61%
Organismi partecipati	7.106	6.696	-5,77%

Fonte: Banca dati "PERLA PA" (dati aggiornati al 24 maggio 2011)

Le amministrazioni che per l'anno 2010 hanno effettuato la comunicazione di partecipazioni a consorzi e/o società sono complessivamente 5.507, contro le 5.695 dell'anno precedente. Da ciò si evidenzia che il numero delle unità appare piuttosto stabile, sebbene sia stata registrata una variazione percentuale in diminuzione del 3,30%. Tale flessione deve

considerarsi fisiologica, in quanto durante la comunicazione dei dati è stato avviato il sistema integrato PERLA PA che ha innovato profondamente la procedura in sede di comunicazione dei dati per le amministrazioni.

Anche il numero delle partecipazioni comunicate è diminuito dell' 1,61%, passando da 36.486 nel 2009 a 35.897 nel 2010.

Il numero dei consorzi e delle società partecipate, infine, è diminuito del 5,77% passando dalle 7.106 unità del 2009 alle 6.696 unità del 2010.

Di seguito i dati vengono rappresentati in relazione alle comunicazioni delle amministrazioni classificate per comparti, settori di contrattazione e categorie di personale.

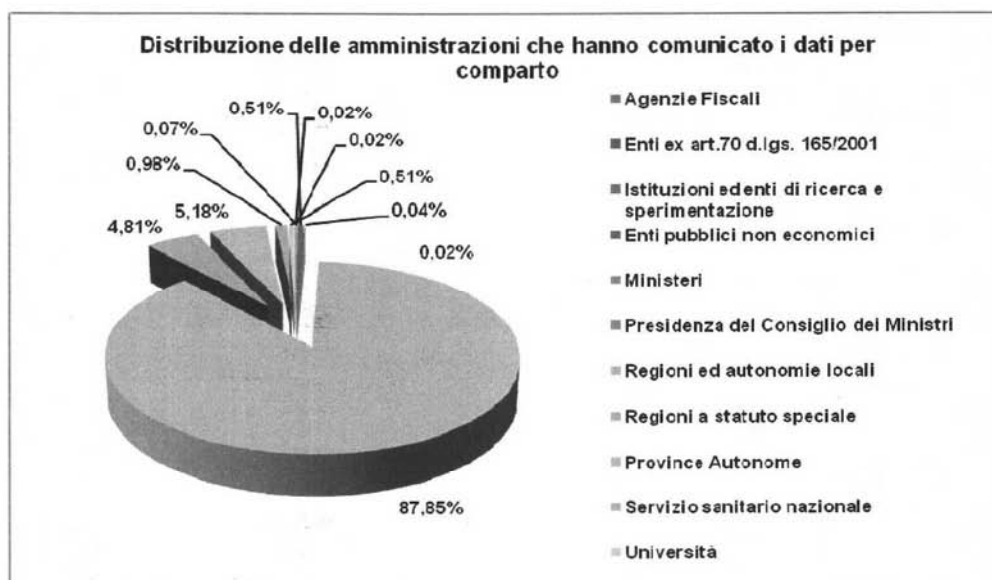
**Tabella 7 - I comparti di contrattazione/categorie di personale**

Comparti e settori di contrattazione e categorie di personale
Agenzie fiscali
Corpi di polizia
Corpo nazionale dei vigili del fuoco e Monopoli di Stato
Enti di vigilanza
Enti ex art.70 d.lgs. 165/2001
Enti pubblici non economici
Forze armate
Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale
Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione
Magistratura
Ministeri
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Province Autonome
Regioni a statuto speciale
Regioni e Autonomie locali

*Le Amministrazioni che hanno inoltrato le comunicazioni*

La tabella riportata e il grafico che segue evidenziano la prevalenza del comparto delle Regioni e degli enti locali che rappresentano più del 97,84% del campione casuale costituito dagli enti rispondenti.

I soli Comuni raggiungono la significativa quota del 97,71%, rapportati alla totalità del campione.

**Grafico 19** – Amministrazioni che hanno comunicato i dati per comparto

Fonte: Banca dati "PERLA PA" (dati aggiornati al 24 maggio 2011)

**Tabella 8** - Amministrazioni che hanno inoltrato comunicazioni di partecipazione a consorzi e/o a società, per comparto e settore di contrattazione del personale.

Comparto	Settore	PP.AA. che hanno dichiarato
Agenzie Fiscali	Settore unico	1
Enti ex art.70 d.lgs. 165/2001	Asi	1
Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione	Settore unico	4
Enti pubblici non economici	Automobil Club	3
	Ordini e collegi	9
Enti pubblici non economici	Enti pubblici non economici	16
	Settore unico	2
Ministeri	Settore unico	2
Presidenza del Consiglio dei Ministri	Settore unico	1
Regioni ed autonomie locali	Camere di Commercio	48
	Comuni	4.542

## XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Comunità montane	72
	Comunità collinari	4
	Consorzi	24
	Enti regionali	18
	IACP-ATER-ARER	3
	IPAB - ASP	3
	Province	77
	Regioni	6
	Unioni dei comuni	41
Regioni a statuto speciale	Camere di Commercio	6
	Comuni	235
	Comunità montane	10
	Comunità collinari	4
	Consorzi	3
	Enti regionali	0
	IACP-ATER-ARER	0
	IPAB - ASP	0
	Province	4
	Regioni	3
	Unioni dei comuni	0
Province Autonome	Camere di Commercio	0
	Comuni	271
	Comunità montane	0
	Comunità collinari	0
	Consorzi	1
	Enti regionali	10
	IACP-ATER-ARER	0
	IPAB - ASP	1
	Province	2
	Regioni	0
	Unioni dei comuni	0
Servizio sanitario nazionale	ARPA	1
	Aziende ospedaliere	47
	IRCCS	4
	Istituto zooprofilattico	2
Università	Università ed altri istituti universitari	26
	Osservatori e scuole universitarie	2
	<b>Totale</b>	<b>5.507</b>

Prendendo in esame le amministrazioni che hanno comunicato la partecipazione a consorzi e/o società, si rileva che il 72% circa risiede al nord, più del 13% al centro, poco più del 10% al sud e il 5% nelle isole.

**Tabella 9** - Amministrazioni che hanno inoltrato comunicazione di partecipazioni consorzi e/o società per ripartizione geografica

Ripartizione geografica	Valori Assoluti	Valori percentuali
Nord	3.948	71,69%
Centro	722	13,11%
Sud	559	10,15%
Isole	278	5,05%
<b>Totale</b>	<b>5.507</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Banca dati "PERLA PA" (dati aggiornati al 24 maggio 2011)

**Tabella 10** - Distribuzione territoriale delle amministrazioni che hanno dichiarato la partecipazione a consorzi e/o società – Anno 2010

Ripartizione geografica	Regione	N. Amministrazioni
EMILIA ROMAGNA	NORD	365
FRIULI VENEZIA GIULIA	NORD	194
LIGURIA	NORD	122
LOMBARDIA	NORD	1.330
PIEMONTE	NORD	1.029
TRENTINO-ALTO ADIGE	NORD	291
VALLE D'AOSTA	NORD	71
VENETO	NORD	546
LAZIO	CENTRO	151
MARCHE	CENTRO	198
TOSCANA	CENTRO	292
UMBRIA	CENTRO	81
ABRUZZO	SUD	150

BASILICATA	SUD	33
CALABRIA	SUD	82
CAMPANIA	SUD	162
MOLISE	SUD	33
PUGLIA	SUD	99
SARDEGNA	ISOLE	133
SICILIA	ISOLE	145
Totale		5.507

Fonte: Banca dati "PERLA PA" (dati aggiornati al 24 maggio 2011)

**Grafico 20** - Amministrazioni che hanno dichiarato la partecipazione a consorzi e/o società – Anno 2010 (valori percentuali)



Fonte: Banca dati "PERLA PA" (dati aggiornati al 24 maggio 2011)

*Le partecipazioni*

Altre considerazioni interessanti si possono ricavare osservando la distribuzione del numero di partecipazioni comunicate dalle amministrazioni nell'ambito del comparto e settore di contrattazione per il personale.

**Tabella 11** - Partecipazioni a consorzi, fondazioni, società per comparto di contrattazione del personale

Comparto	Comunicazioni di partecipazioni a consorzi (Valore percentuale)	Comunicazioni di partecipazioni a fondazioni (Valore percentuale)	Comunicazioni di partecipazioni a società (Valore percentuale)	Totale numero partecipazioni
AGENZIE FISCALI	0,00%	0,00%	100,00%	2
ENTI EX ART. 70 D.LGS. 165/2001	0,00%	0,00%	100,00%	4
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	28,05%	3,66%	68,29%	82
ISTITUZIONI ED ENTI DI RICERCA E SPERIMENTAZIONE	38,18%	0,00%	61,82%	110
MINISTERI	0,00%	0,00%	100,00%	33
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	0,00%	100,00%	0,00%	1
PROVINCE AUTONOME	27,10%	1,97%	70,93%	2.188
REGIONI A STATUTO SPECIALE	37,13%	1,34%	61,53%	1.643
REGIONI E AUTONOMIE LOCALI	36,66%	0,96%	62,38%	30.936
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	50,34%	2,04%	47,62%	147
UNIVERSITA'	58,06%	12,25%	29,69%	751
<b>Totale</b>	<b>36,55%</b>	<b>1,29%</b>	<b>62,17%</b>	<b>35.897</b>

Fonte: Banca dati "PERLA PA" (dati aggiornati al 24 maggio 2011)

Con lo sguardo al comparto più significativo delle Regioni ed autonomie locali vediamo che, se si sommano le suddette partecipazioni a quelle comunicate dalle altre amministrazioni locali (province autonome e regioni a statuto speciale), su un totale di 34.767 unità distribuite su tutte e tre le categorie (consorzi, società e fondazioni), si registra una percentuale rilevante per le partecipazioni a società pari al 62,88% (12.544 partecipazioni), a consorzi pari al 36,08% (21.860 partecipazioni) e a fondazioni pari all' 1,04% (363 partecipazioni).

Le amministrazioni del comparto Enti pubblici non economici, Servizio Sanitario Nazionale ed Università si comportano nello stesso modo rispetto all'aver comunicato

partecipazioni per tutte e tre le categorie, anche se la percentuale calcolata per le fondazioni è più sensibile rispetto a quella di altri comparti: 12,25% per le Università, 3,66% per gli Enti pubblici non economici e 2,04% per il Servizio Sanitario Nazionale. Le amministrazioni del comparto Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno comunicato nel 2010 solo partecipazioni a fondazioni.

Riguardo al numero delle partecipazioni a consorzi comunicate dalle amministrazioni si distingue il comparto Università con una percentuale pari al 58,06% ed il comparto Servizio Sanitario Nazionale pari al 50,34%, seguito dal comparto Regioni ed Autonomie locali con il 36,66%. Rispetto alle partecipazioni a società, il comparto con un maggior numero di partecipazioni è quello delle Regioni ed Autonomie locali con il 62,38% del totale comunicato, seguito da quello degli Enti pubblici non economici con il 68,29%, dal comparto Istituzioni ed Enti di ricerca e sperimentazione con il 61,82% e dal comparto Servizio Sanitario Nazionale con il 47,62%.

**Tabella 12** - Comunicazioni di partecipazione a consorzi, fondazioni, società per ripartizione geografica

Ripartizione geografica	Comunicazioni di partecipazioni a consorzi (Valore percentuale)	Comunicazioni di partecipazioni a fondazioni (Valore percentuale)	Comunicazioni di partecipazioni a società (Valore percentuale)	Totale numero partecipazioni
Nord	36,16%	1,17%	62,68%	25.317
Centro	31,48%	1,64%	66,88%	6.283
Sud	48,64%	1,25%	50,12%	1.285
Isole	45,22%	1,59%	53,19%	3.012
<b>Totale</b>	<b>36,55%</b>	<b>1,29%</b>	<b>62,17%</b>	<b>35.897</b>

La tabella precedente riassume il dato sulle partecipazioni comunicate in considerazione della ripartizione geografica. Si nota come il fenomeno riguardante le partecipazioni a società, secondo quanto comunicato alla banca dati CONSOC, è predominante al Centro (66,88%) e al Nord (62,68%).

Il Sud comunica la percentuale più alta di partecipazioni a consorzi (48,64%), seguito dalle Isole (45,22%).

Il numero di partecipazioni a fondazioni comunicato è distribuito equamente nelle varie aree geografiche.



## 2.4 Il monitoraggio delle autovetture di servizio

Il tema del contenimento della spesa del parco autovetture della pubblica amministrazione ha ricevuto una particolare attenzione dal Dipartimento della funzione pubblica che, già con la direttiva dell'11 maggio 2010 n. 6, aveva definito gli ambiti di applicazione della normativa vigente in materia e dato alle amministrazioni "specifiche indicazioni, improntate a criteri di trasparenza, efficienza ed efficacia, per il più razionale utilizzo delle autovetture in dotazione e delle risorse, umane e strumentali, connesse alla gestione del parco auto".

La stessa direttiva aveva previsto un primo censimento nazionale delle auto di rappresentanza e di servizio nella pubblica amministrazione, i cui risultati sono stati presentati nell'ottobre 2010, dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, in uno specifico allegato alla Relazione al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione.

Il monitoraggio, realizzato da Formez PA nel periodo maggio-settembre 2010 attraverso un questionario *on-line* rivolto a circa 10.000 amministrazioni, ha permesso, per la prima volta, di conoscere le caratteristiche e dimensioni del fenomeno per il periodo 2008 e 2009.

Con l'emanazione della direttiva del 28 marzo 2011 n.6, recante "Misure di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica delle pubbliche amministrazioni – Utilizzo delle autovetture in dotazione delle amministrazioni pubbliche", il Dipartimento della funzione pubblica ha inteso anche, in considerazione degli stringenti vincoli di spesa previsti dal decreto legge 31 maggio 2010 n.78, convertito dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, fornire alle amministrazioni, sulla base dei risultati della prima rilevazione, indicazioni ulteriori per realizzare i risparmi previsti ed assicurare, al tempo stesso, soddisfacenti livelli di erogazione dei servizi, responsabilizzandole al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e di trasparenza nei confronti dei cittadini.

In particolare, le misure richiamate dalla direttiva sono le seguenti:

- la dismissione del parco vetture in proprietà,
- la limitazione agli acquisti nei soli casi di documentato risparmio e di acquisto di autovetture a bassa emissione di agenti inquinanti, nel rispetto delle normative comunitarie,
- la scelta di modelli e cilindrata che possano ridurre i costi, non solo di acquisto, ma anche dei premi assicurativi e delle spese di manutenzione;
- la stipula di contratti di locazione e noleggio con o senza conducente e convenzioni con società di tassisti o di trasporto con conducente;

- l'utilizzo dei bandi della Consip;
- l'utilizzo condiviso di auto tra più amministrazioni,
- l'adozione di sistemi di trasparenza con riferimento alla percorrenza chilometrica, ai tempi di percorrenza e ai consumi;
- la riduzione del personale impiegato da riutilizzare, *“realizzando appositi percorsi formativi volti al reimpiego professionale del proprio personale non più impiegato nelle attività di conduzione e gestione del parco auto”*.

La seconda attività di monitoraggio, prevista dalla direttiva citata ha avuto dunque, come obiettivo precipuo, quello di favorire un “più efficace raggiungimento degli obiettivi di risparmio e razionalizzazione e per il mantenimento nel tempo degli effetti delle misure di contenimento della spesa, in attesa dell'adozione di provvedimenti legislativi che consentano il puntuale e completo censimento delle auto in uso nelle pubbliche amministrazioni”.

Essa è stata finalizzata anche ad aggiornare i dati al 31 dicembre 2010, rilevando le azioni svolte dalle amministrazioni per razionalizzare il servizio.

Il monitoraggio (la rilevazione si è svolta nel periodo 29 marzo - 6 giugno 2011) ha riguardato l'intero parco autovetture in uso alle amministrazioni pubbliche, ad esclusione dei mezzi adibiti a funzioni di pubblica sicurezza e con targhe speciali. Sono state invece considerate le vetture in dotazione alla Polizia locale.

All'indagine hanno risposto 5.095 enti, pari al 61,6% delle amministrazioni che sono state contattate (8.277). I 2.200 non partecipanti sono in gran parte enti di piccola dimensione e privi di autovetture. I rispondenti rappresentano, in termini di dipendenti, l'85,6% degli addetti complessivi della pubblica amministrazione e il 68% delle auto immatricolate all'ACI.

In particolare hanno risposto tutti gli Organi di rilevanza costituzionale, tutti i Ministeri e oltre il 70% degli altri enti della pubblica amministrazione centrale. Con percentuali superiori alla media hanno aderito:

- il 97% delle Province;
- il 94% dei Comuni capoluogo;
- il 93% delle Camere di commercio;
- l'86 % delle Università pubbliche;
- il 74% degli enti di ricerca;
- il 72% delle ASL e Aziende ospedaliere.

Rispetto all'indagine dello scorso anno, si registra un aumento del 30% dei rispondenti.

Particolarmente significativa la quota degli enti con più di 200 addetti, dotati generalmente di un parco vetture più ampio, che hanno risposto nell'80% dei casi.

Considerando i principali risultati emersi, le stime elaborate da Fornez PA evidenziano come il Parco auto delle pubbliche amministrazioni risulti composto, al 31 dicembre 2010, da 72.000 vetture (escluse quelle con targhe speciali e/o dedicate a finalità di sicurezza e vigilanza, mentre sono incluse le auto della Polizia locale che sono pari a oltre 16.000 unità).

Di queste, quasi 2.000 sono auto "blu blu", 10.000 sono auto "blu" e 59.700 auto "grigie".

Si registra, quindi, un maggior utilizzo delle auto come vetture di servizio ed operative e vi è una riduzione delle auto di rappresentanza, utilizzate in gran parte per scopi di sicurezza personale (i due terzi delle auto blu della pubblica amministrazione centrale sono assegnate a magistrati e vertici militari).

Le auto della pubblica amministrazione, nel 2010, hanno percorso circa 800 milioni di Km. Di questi il 10% sono stati percorsi dalle auto "blu blu" e "blu" e il 90% dalle auto "grigie". Le auto di proprietà sono state utilizzate per il 70% della percorrenza, il rimanente 30% è a carico delle auto a noleggio e/o in affitto.

Nel 2010, la spesa per nuove acquisizioni di vetture è stimata in circa 60 milioni di euro. Tra i nuovi acquisti in proprietà, l'incidenza delle auto "blu blu" e "blu" risulta inferiore a quella media del parco auto, mentre risulta più elevata per le auto acquisite ad altro titolo. Vi è dunque un progressivo orientamento, per le auto di rappresentanza, a privilegiare le auto non in proprietà.

Il personale dedicato alla gestione del parco auto rappresenta l'1,5% del personale totale in servizio diviso tra gli autisti e l'altro personale. Il numero complessivo stimato di addetti è di circa 35 mila unità. La spesa stimata nel 2010 è di oltre 1,2 miliardi di euro, di cui quasi 600 milioni di euro per gli autisti.

Dal monitoraggio emerge che la spesa di gestione totale stimata ammonta nel 2010 a circa 350 milioni di euro (escludendo la spesa per auto della polizia locale). Essa si ripartisce nel modo seguente: 30% per ratei e canoni, 51% per consumi e 19% per spese non ripartibili (altre spese per mobilità). Rispetto all'anno precedente, la spesa si è ridotta di circa il 2%. Se si considera l'aumento del costo del carburante (cresciuto nel biennio dell'11%) tale riduzione risulta ancora più rilevante.

Le risposte fornite dagli enti sulle misure adottate nel 2010 per contenere i costi e razionalizzare il servizio fanno rilevare l'adozione prevalente di misure per la trasparenza (25% delle indicazioni) sia nell'uso delle autovetture sia nell'informazione ai cittadini, la dismissione di autovetture (19%), l'adesione a convenzioni con la Consip (14%), l'acquisto di nuovi modelli di minore cilindrata (13%), l'acquisto di vetture a bassa emissione di agenti inquinanti (10%). La

dismissione di auto è più elevata per le Regioni e province autonome e per le Province, che indicano anche una più significativa adesione a convenzioni con la Consip, privilegiate anche dai comuni capoluogo. Analogamente l'acquisto di nuovi modelli riguarda maggiormente queste tre tipologie (77% le Regioni e Province autonome, 71% le Province, 61% i Comuni capoluogo), seguite dalle aziende ospedaliere e sanitarie (58% delle risposte).

L'indagine ha permesso anche di raccogliere alcune esperienze particolarmente significative di contenimento dei costi e razionalizzazione del servizio, segnalate da amministrazioni partecipanti alla ricerca.

Anche in base all'esito dei monitoraggi effettuati nel 2010 e nel 2011, è stata definita una disposizione, contenuta nell'art. 2 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 (convertito con modificazioni nella legge 15 luglio 2011, n. 111) che, ponendo alcuni limiti all'utilizzo delle autovetture di servizio, in relazione alle esigenze di risparmio e razionalizzazione già evidenziate con le circolari, ha demandato ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di disporre *“modalità e limiti di utilizzo delle autovetture di servizio al fine di ridurre numero e costo”*.

La citata norma del d.l. 98/2011 ha previsto, inoltre, per il futuro, che la cilindrata delle auto di servizio non possa superare i 1600 cc., con le uniche eccezioni delle auto in dotazione al Capo dello Stato, ai Presidenti del Senato e della Camera, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Presidente della Corte costituzionale e le auto blindate adibite ai servizi istituzionali di pubblica sicurezza. Le auto ad oggi in servizio possono, pertanto, essere utilizzate solo fino alla loro dismissione o rottamazione e non possono essere sostituite.

Con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 agosto 2011, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 14 settembre 2011, sono state dettate, quindi, le disposizioni inerenti l'*“Utilizzo delle autovetture di servizio e di rappresentanza da parte delle pubbliche amministrazioni”*, ai sensi del richiamato art. 2 del d.l. 98/2011.

Il decreto è applicabile a tutte le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le Autorità indipendenti. Per espressa previsione del decreto, sono esclusi dalla sua applicazione gli Organi costituzionali, le Regioni e gli enti locali (salvo quanto previsto dall'articolo 5 con riferimento al censimento permanente), nonché le amministrazioni che utilizzano non più di una autovettura di servizio. Le disposizioni, inoltre, non si applicano alle autovetture adibite a servizi speciali, quali quelli di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, della salute e incolumità pubblica, della sicurezza stradale, della difesa e della sicurezza militare e i servizi ispettivi relativi a funzioni di carattere fiscale e contributivo.

L'art. 2 del d.p.c.m. 3 agosto 2011 individua i soggetti legittimati all'uso delle autovetture di servizio, riducendo il novero degli aventi diritto rispetto alle disposizioni precedentemente vigenti. In uso esclusivo, queste possono essere ora assegnate alle Autorità di vertice politico dei Ministeri, ai vertici delle Magistrature, ai Presidenti delle Autorità amministrative indipendenti e a quelli di INPS, INPDAP e INAIL.

Per tutti i vertici amministrativi e i capi degli Uffici, l'attribuzione dell'autovettura di servizio deve essere, invece, prevista, nel solo uso non esclusivo, da provvedimenti da adottarsi dalle singole amministrazioni. Al riguardo, il comma 2 dell'art. 2 fa riferimento a Capi di Gabinetto dei ministri, Segretari generali, Capi dipartimento ed equiparati dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, organi di vertice degli enti pubblici non economici, degli enti di ricerca, delle agenzie fiscali e delle altre amministrazioni di cui nell'art. 2, comma 1, del d.lgs. 165/2001.

Al di fuori dei casi contemplati dalla disposizione, viene posto, a pena di responsabilità disciplinare del dirigente responsabile, esplicito divieto di assegnare autovetture di servizio.

Il decreto (art. 4) ribadisce, altresì, che la vettura di servizio può essere utilizzata dall'assegnatario titolare solo per il tempo di durata dell'incarico istituzionale ricoperto, mentre per le auto assegnate in uso non esclusivo è sottolineata la necessità di legarne l'utilizzo ad inderogabili ragioni di servizio, privilegiando, invece, i mezzi pubblici di trasporto ove possano garantire uguale efficacia e risparmi per l'amministrazione.

Nel solco delle indicazioni fornite con le direttive del 2010 e del 2011, il decreto, dopo aver individuato i soggetti cui possono essere assegnate le autovetture, ne definisce le modalità di utilizzazione attraverso l'adozione di strumenti gestionali innovativi atti a favorire la razionalizzazione e la diminuzione dei costi del servizio. Le misure indicate riguardano, da un lato, le modalità di acquisizione delle autovetture, e dall'altro, la razionalizzazione della gestione del servizio, nel segno di una maggiore efficienza ed economicità (art. 3).

L'obiettivo indicato dalla disciplina è la riduzione del numero complessivo di autovetture di proprietà e la limitazione degli acquisti ai soli casi di documentato risparmio e di autovetture a bassa emissione di agenti inquinanti. Di conseguenza, vengono privilegiati la locazione, il noleggio, la stipula di convenzioni per l'utilizzo delle autovetture del servizio pubblico di taxi e, in generale, l'utilizzo degli strumenti di approvvigionamento messi a disposizione dalla Consip S.p.A.

Sotto il profilo della razionalizzazione della gestione, è prevista l'adozione di sistemi di controllo che favoriscano la trasparenza dell'utilizzo delle autovetture del servizio operativo, il contenimento dei costi in base alla loro predeterminazione chilometrica omnicomprensiva e alla fissazione di criteri preventivi per l'impiego delle vetture, la riduzione della cilindrata e di tutte le

spese di gestione (polizze assicurative, manutenzione), la scelta di allestimenti sobri ed adeguati, la limitazione all'utilizzo delle autovetture per spostamenti fuori sede.

Come sopra ricordato, le direttive sulle "auto blu" emanate dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione avevano già previsto il monitoraggio delle autovetture di servizio che, realizzato, ha permesso di "contare" per la prima volta in modo completo ed articolato il parco auto delle pubbliche amministrazioni.

Sulla base di questa positiva esperienza, il d.p.c.m. 3 agosto 2011 ha istituito il censimento permanente delle autovetture di servizio, che coinvolge tutte le pubbliche amministrazioni, ivi comprese le Regioni e gli enti locali.

Scopo del censimento è di formare, presso il Dipartimento della funzione pubblica, un elenco sempre aggiornato delle autovetture di servizio a qualunque titolo possedute o utilizzate dalle amministrazioni, distinte per cilindrata ed anno di immatricolazione, e con specificazione delle modalità di utilizzo. Ad ogni nuova acquisizione, le amministrazioni sono, inoltre, tenute ad aggiornare la comunicazione dei dati. Il Dipartimento della funzione pubblica ne curerà la pubblicazione in una apposita sezione del proprio sito internet istituzionale.

## **2.5 I dipendenti che usufruiscono di permessi ai sensi della legge 5 febbraio 1992 n.104**

### *La Banca dati*

La banca dati "Rilevazione permessi *ex lege* 104/1992" è stata istituita dall'articolo 24 della legge 4 novembre 2010, n.183 per la misurazione qualitativa e quantitativa delle agevolazioni fruite dal personale delle amministrazioni pubbliche e previste dall'articolo 33, commi 2 e 3, della l. 104/1992, e successive modificazioni.

Quest'ultimo stabilisce che il lavoratore dipendente, pubblico o privato, affetto da handicap o che assiste parenti o affini affetti da handicap ha diritto a fruire di tre giorni di permesso mensile retribuito coperto da contribuzione figurativa, anche in maniera continuativa previa approvazione del datore di lavoro.

Ciò premesso, a partire dal 2011, in base alle disposizioni della l. 183/2010, le pubbliche amministrazioni sono tenute a comunicare - entro il 31 marzo di ogni anno - i permessi accordati ai propri dipendenti nel corso dell'anno precedente e in particolare:

- i nominativi dei propri dipendenti cui sono accordati i permessi;

- la tipologia di permesso fruita (permessi fruiti dal lavoratore per se stesso o per assistenza a terzi);
- per i permessi fruiti per assistenza a terzi, il nominativo dell'assistito, l'eventuale rapporto di dipendenza da un'amministrazione pubblica e la denominazione della stessa, il comune di residenza dell'assistito nonché il rapporto di parentela o affinità che intercorre tra ciascun dipendente che ha fruito dei permessi e la persona assistita;
- per i permessi fruiti dal lavoratore padre o dalla lavoratrice madre, la specificazione dell'età maggiore o minore di tre anni del figlio;
- il contingente complessivo di giorni e ore di permesso fruiti da ciascun lavoratore nel corso dell'anno precedente per ciascun mese.

Al fine di procedere alla raccolta e all'elaborazione dei dati, nel mese di marzo del 2011 è stata istituita una prima banca dati, utilizzata per la rilevazione dei permessi relativi all'anno 2010. Per consentire a tutti l'accesso dei dati comunicati dalle pubbliche amministrazioni è stato inoltre realizzato un sistema *on-line* per la consultazione dei dati, che consente di ottenere - mediante l'utilizzo di opportuni filtri - le informazioni presenti in banca dati sia in forma aggregata (per tipologia di amministrazione e/o area geografica) che puntuale, nel pieno rispetto con le disposizioni vigenti in materia di protezione dei dati personali. I dati possono essere inoltre esportati in forma elaborabile (formato .csv) secondo la logica dell'*opendata*.

A partire dal 19 settembre 2011, l'originale banca dati è confluita in PERLA PA, allo scopo di semplificare il lavoro di inserimento dei dati da parte delle amministrazioni, standardizzare le modalità operative degli utenti e continuare il lavoro di razionalizzazione del patrimonio informativo del Dipartimento della funzione pubblica.

#### *Analisi dei dati comunicati per il 2010*

Per l'anno 2010, i dati relativi alle agevolazioni fruiti *ex lege* 104/1992 sono stati raccolti mediante un sistema *web-based* di monitoraggio sul quale sono state censite 19.701 unità amministrative su un totale di 25.179 amministrazioni, per una percentuale di copertura delle amministrazioni pari al 78,24%.

In base alle comunicazioni effettuate dalle amministrazioni, il numero di dipendenti che hanno beneficiato di permessi *ex lege* 104/1992 è 258.191 a fronte di 2.901.677 dipendenti delle amministrazioni che hanno partecipato alla rilevazione (fonte: conto economico consuntivo relativo all'anno 2010 pubblicato dal Ministero dell'Economia e delle finanze). Pertanto, la

percentuale di dipendenti che ha beneficiato di permessi *ex lege* 104/1992 è pari al 8,90% del personale impiegato nel settore pubblico, per un totale di 5.187.104 giornate di permesso.

A partire da quest'ultimo dato, e considerando pari a € 33.000 lo stipendio medio annuo di un dipendente pubblico, la fruizione delle agevolazioni ha inciso sui costi della pubblica amministrazione per € 778.066.050,00, pari a un costo giornaliero - calcolato su 220 giornate lavorative - di € 150,00.

Il maggior numero di giornate fruito da dipendenti pubblici per agevolazioni legate alla l. 104/1992 sono destinate all'assistenza a terzi (86,65% sul totale di giornate fruito) e - in riferimento a entrambe le tipologie di permesso - i fruitori sono prevalentemente donne (71,07% sul totale dei fruitori).

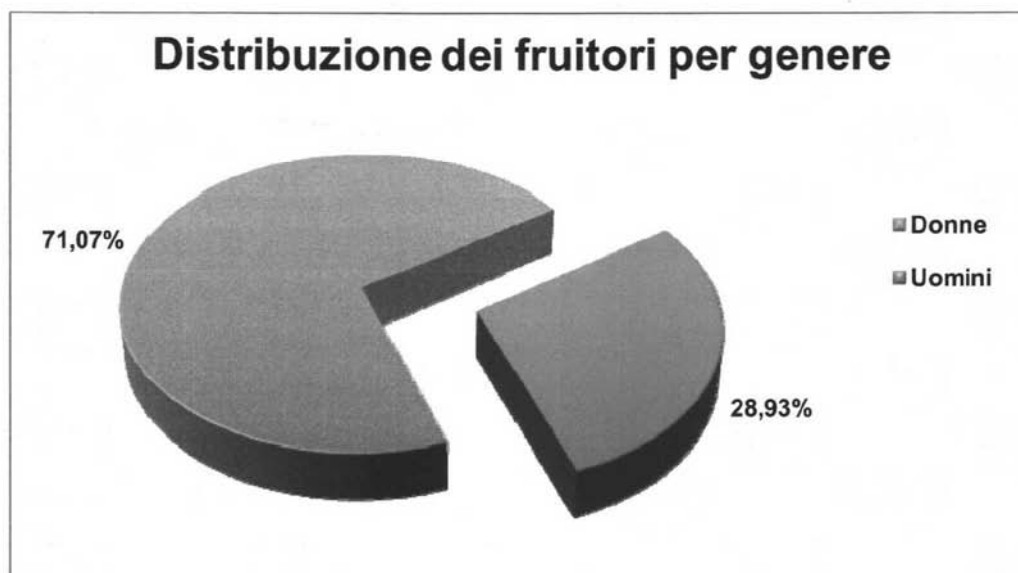
**Tabella 13** - Giornate di permesso per tipologia di permesso

Tipologia di permesso	Giornate di permesso
Per se stessi	692.463
Per assistenza parente o affine	4.494.641

**Tabella 14** - Fruitori per tipologia di permesso e genere

Tipologia di permesso	N. Dipendenti	di cui donne
Per se stessi	28.518	18.036
Per assistenza parente o affine	230.301	165.947
Entrambi	1.105	822



**Grafico 21** - Distribuzione dei fruitori per genere

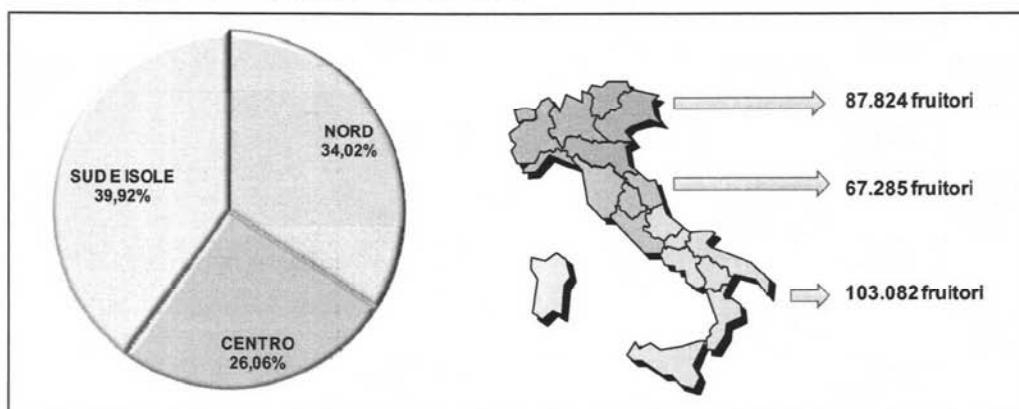
Analizzando il fenomeno per tipologia istituzionale, si evince che in assoluto la tipologia istituzionale con la più elevata fruizione di permessi è la “Scuola”, seguita a stretto giro dalle “Amministrazioni comunali”. Pertanto, in assoluto, anche i costi più significativi si registrano per queste tipologie istituzionali: in tal senso si stima un costo annuo pari a € 134.506.872,00 per le amministrazioni comunali e € 212.271.051,00 per la scuola.

**Tabella 15** - Giornate di permesso per tipologia istituzionale

Tipologia di Amministrazione	Giorni di permesso	N. fruitori	di cui donne	N- dipendenti
Agenzie fiscali	164.953	6.639	3.857	54.696
Amministrazioni comunali	896.712	38.545	24.652	310.118
Amministrazioni provinciali	133.010	5.719	3.048	50.736
Comunità montane	6.905	252	155	3.291
Enti e istituzioni di ricerca	39.849	1.602	969	17.583
Enti nazionali di previdenza e assistenza	169.193	6.845	4.621	18.148
Ministeri e Presidenza del Consiglio dei Ministri	585.147	22.629	9.693	728.274
Regioni e Province autonome	94.883	4.081	2.504	57.590
Scuola	1.415.140	104.311	84.909	1.044.976
Unioni di comuni	2.247	135	92	1.895
Università pubbliche	95.482	4.019	2.649	79.187
Altri	1.583.583	63.414	46.346	535.183
<b>Totale</b>	<b>5.187.104</b>	<b>258.191</b>	<b>183.495</b>	<b>2.901.677</b>

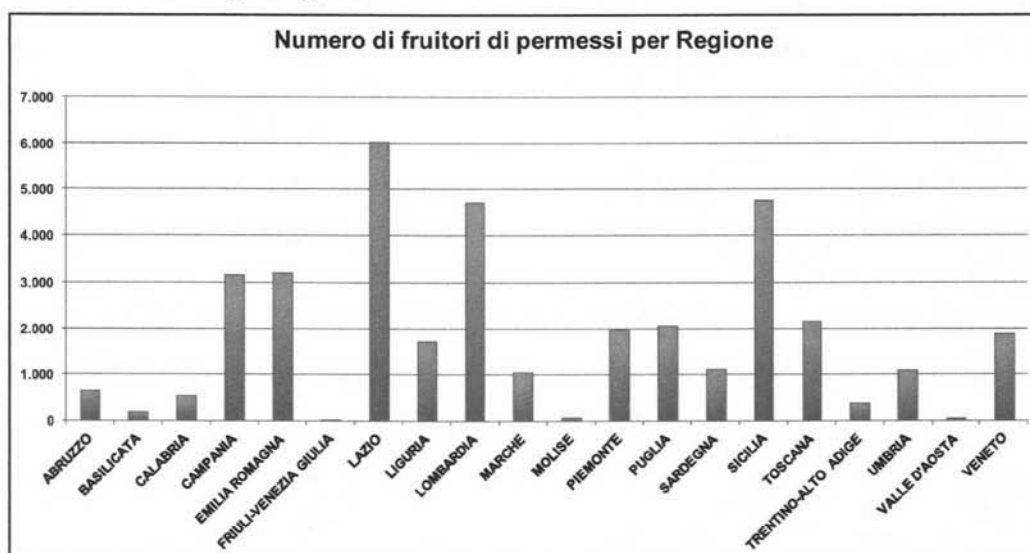
I dati raccolti hanno consentito anche una valutazione geografica della fruizione dei permessi, in base alla quale il Sud e le Isole è la ripartizione dove si concentra il maggior numero di fruitori (39,92%).

**Grafico 22** - Distribuzione geografica dei fruitori



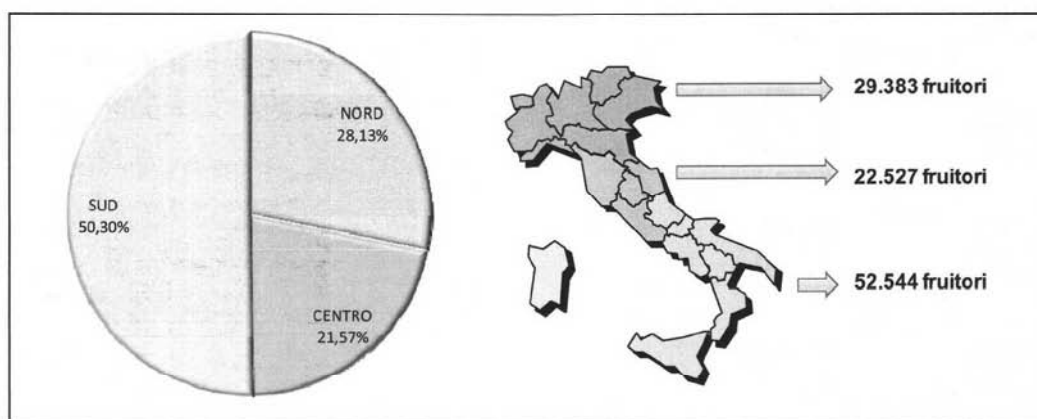
In particolare, le Regioni dove è presente il maggior numero di fruitori sono Lazio e Sicilia.

**Grafico 23** - Fruitori per Regione

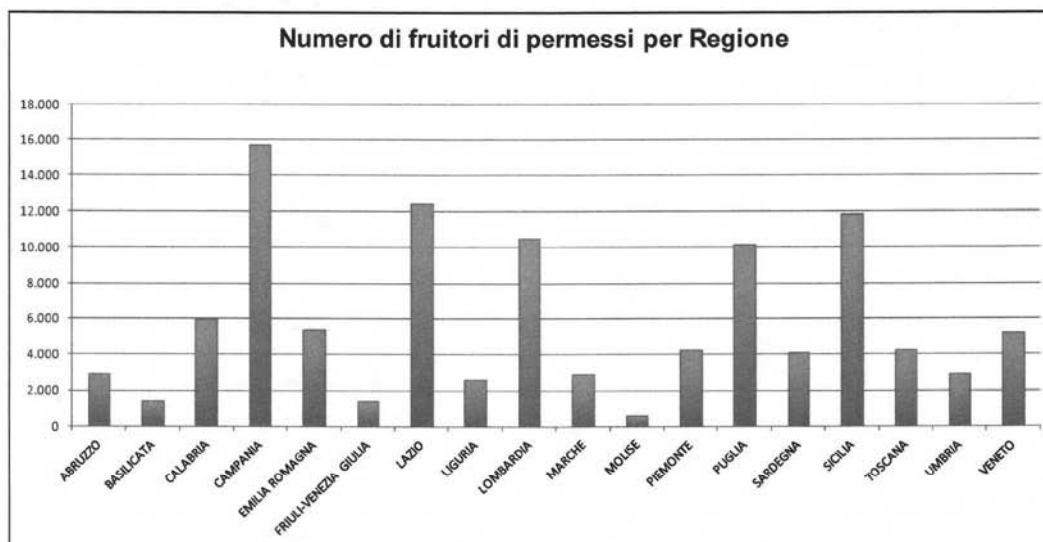


Questa stessa tendenza è confermata tra le amministrazioni afferenti alla tipologia istituzionale “Scuola”, in cui il maggior numero di fruitori è presente proprio nella ripartizione geografica Sud e Isole (50,30%). In particolare, le Regioni in cui è presente il maggior numero di fruitori sono Campania, Lazio e Sicilia.

**Grafico 24** – Distribuzione dei fruitori per le amministrazioni della tipologia istituzionale “Scuola”

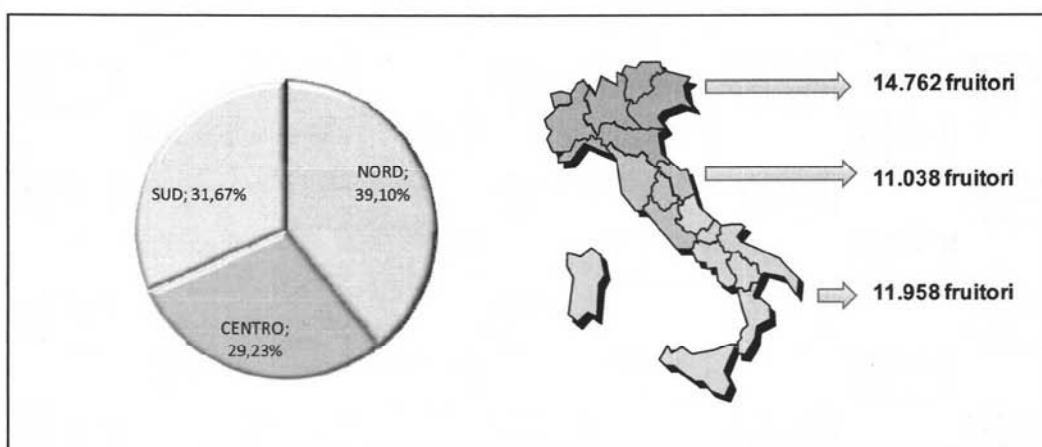


**Grafico 25** - Fruitori per regione per le amministrazioni della tipologia istituzionale “Scuola”

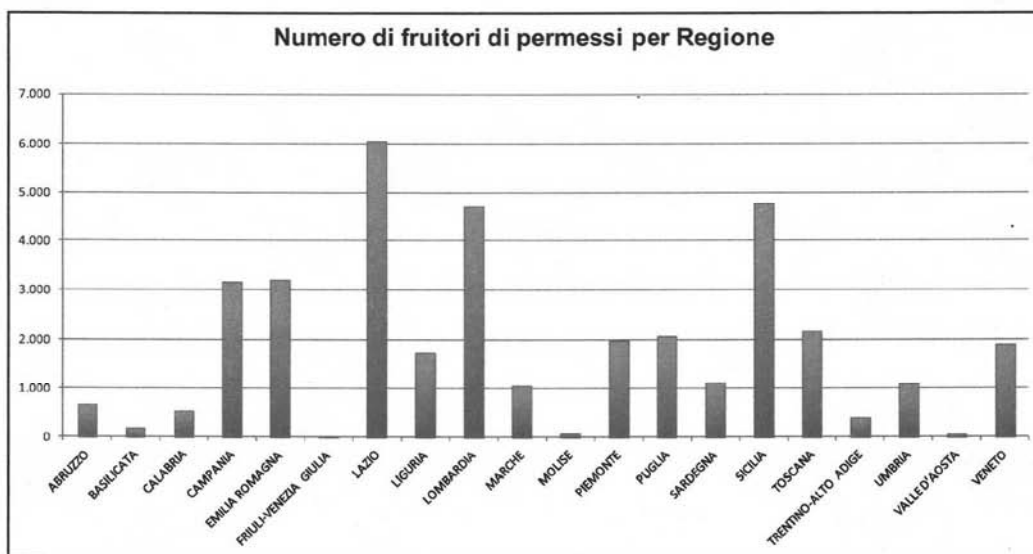


Al contrario, per le amministrazioni della tipologia istituzionale “Amministrazioni Comunali” il maggior numero di fruitori è presente al Nord (39,10%), mentre le Regioni con il maggior numero di permessi sono Lazio, Sicilia e Lombardia.

**Grafico 26** - Distribuzione dei fruitori per le amministrazioni della tipologia istituzionale “Amministrazioni Comunali”



**Grafico 27** - Fruitori per regione per le amministrazioni della tipologia istituzionale “Amministrazioni comunali”



## 2.6 La lotta all'assenteismo nella pubblica amministrazione (malattie, assenze e incentivi di comportamento: gli effetti della legge 6 agosto 2008, n.133)

Il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, nei primi mesi del suo insediamento, dopo aver definito il Piano industriale per la PA<sup>2</sup>, ha avviato importanti iniziative di carattere normativo (Figura 1) orientate a riallineare i tassi di assenteismo del settore pubblico a quelli del settore privato. Ha, quindi, messo a punto, in collaborazione con l'Istat<sup>3</sup>, un sistema di monitoraggio delle assenze per malattia sul complesso delle amministrazioni pubbliche<sup>4</sup> che consente di disporre di una base informativa sufficientemente dettagliata e aggiornata per verificare tempestivamente l'efficacia delle politiche avviate, gli andamenti del fenomeno e eventuali modifiche di comportamento.

**Figura 1** – Gli interventi normativi di contrasto all'assenteismo nel pubblico impiego

<p>Le iniziative normative sollecitate dal Ministro Brunetta per scoraggiare il ricorso opportunistico ai permessi di malattia nel pubblico impiego sono quattro:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Legge 133/2008: la norma prevede che, in caso di assenza per malattia dei dipendenti pubblici, venga corrisposto solo il trattamento economico fondamentale, escludendo qualunque trattamento accessorio erogato in modo continuativo. Lo stesso testo normativo contiene un inasprimento delle norme sui controlli medici: ai fini dell'effettuazione dei controlli, il dipendente pubblico era<sup>5</sup> tenuto a osservare le fasce orarie di reperibilità (8.00-13.00 e 14.00-20.00) entro le quali le strutture sanitarie competenti possono effettuare le visite mediche.</li><li>2. Decreto-legge 78/2009, convertito nella l. 102/2009, che ha nuovamente riallineato le fasce orarie di reperibilità a quelle del settore privato (9.00-13.00 e 17.00-19.00).</li><li>3. Decreto legislativo 150/2009: le novità più importanti riguardano:<ul style="list-style-type: none"><li>• l'invio dei certificati medici per via telematica direttamente dal medico o dalla struttura sanitaria pubblica all'INPS che poi provvederà a inoltrarlo all'amministrazione di appartenenza. L'inosservanza degli obblighi di trasmissione telematica costituisce illecito disciplinare e, in caso di reiterazione, comporta il licenziamento del medico o, per i medici convenzionati, la decadenza dalla convenzione;</li><li>• la necessità del certificato della struttura sanitaria pubblica o del certificato del medico convenzionato con il S.S.N. per le assenze protratte per più di 10 gg. e dopo il 2° evento;</li><li>• l'attribuzione al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione del compito di fissare le fasce orarie di reperibilità;</li><li>• la responsabilizzazione del dirigente nell'applicazione delle disposizioni che contrastano l'assenteismo, con sanzioni disciplinari nel caso di mancata vigilanza. In particolare sono previste per i dirigenti:<ol style="list-style-type: none"><li>I. la decurtazione della retribuzione di risultato (anche fino all'80%) o la mancata attribuzione della stessa;</li><li>II. la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione.</li></ol></li><li>• La responsabilizzazione del dipendente con sanzioni disciplinari nel caso di falsa attestazione della presenza e di certificazione medica falsa.</li></ul></li><li>4. Decreto Ministeriale 206/2009 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 20 gennaio 2010) con in quale sono state indicate nuove fasce orarie di reperibilità (9.00-13.00 e 15.00-18.00).</li></ol>
--

<sup>2</sup> Il Piano industriale si basava su quattro pilastri che costituiscono la struttura portante del processo di riforma della PA: meritocrazia, efficienza, trasparenza e innovazione.

<sup>3</sup> L'Istat ha definito disegni di campionamento ad hoc per i comparti più numerosi, con specifiche procedure per il trattamento delle mancate risposte, finalizzate a eliminare gli eventuali fenomeni di autoselezione. Oltre al campionamento, l'Istat cura mensilmente la fase di elaborazione e produzione delle stime.

<sup>4</sup> Ad esclusione dei comparti Scuola, Università, Pubblica Sicurezza e Vigili del fuoco

<sup>5</sup> Le fasce orarie di reperibilità sono state successivamente modificate nel 2009.

A partire da giugno del 2008, tutte le pubbliche amministrazioni comunicano al Dipartimento della funzione pubblica i dati riguardanti i giorni di assenza dei dipendenti per malattia, il numero di eventi di assenza per malattia superiore ai dieci giorni e i giorni di assenza dei dipendenti per altri motivi (Figura 2).

**Figura 2 – La rilevazione sulle assenze per malattia dei dipendenti pubblici: procedure e metodologia**

Ogni mese, tutte le PA si collegano al database del Dipartimento della funzione pubblica disponibile sul sito del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione ([www.innovazionepa.gov.it](http://www.innovazionepa.gov.it)), comunicando:

1. i giorni di assenza per malattia dei dipendenti, misurati considerando il numero complessivo di giorni di assenza del personale non dirigenziale a tempo indeterminato e di tutto il personale dirigenziale (a tempo determinato e indeterminato) rilevato nel mese, calcolato facendo riferimento soltanto alle giornate lavorative;
2. gli eventi di assenza per malattia dei dipendenti superiori a dieci giorni, calcolati considerando il numero di periodi di assenza per malattia continuativa superiori a 10 giorni. In presenza di eventi che si sviluppano a cavallo su due o più mesi, ai fini della rilevazione l'evento viene indicato nel secondo mese;
3. i giorni di assenza dei dipendenti per altri motivi, che includono i permessi per maternità retribuite e le assenze dovute ai permessi di cui alla l. 104/1992 solo quando usufruiti per l'intera giornata. Sono escluse le ferie e i permessi a ore.

Le tipologie di amministrazioni pubbliche incluse nel campo di rilevazione sono: Ministeri, Agenzie fiscali e Presidenza del Consiglio dei Ministri; Altre PA centrali<sup>6</sup>; Regioni; Province autonome; Amministrazioni provinciali; Amministrazioni comunali; Aziende ospedaliere pubbliche; Aziende sanitarie locali; Enti nazionali di previdenza e assistenza.

L'Istat, acquisisce i dati, realizza i controlli di qualità per l'individuazione delle risposte valide ai fini delle elaborazioni e stima i dati sulle assenze per malattia relativi a tutta la pubblica amministrazione, ad esclusione dei comparti scuola, università, pubblica sicurezza e vigili del fuoco.

La rilevazione è campionaria, il disegno di campionamento utilizzato è stratificato ad uno stadio e le variabili di stratificazione sono la tipologia di amministrazione, la ripartizione geografica di localizzazione e la dimensione delle amministrazioni.

Le stime sono elaborate sulla base di coefficienti di riporto all'universo calcolati tenendo conto delle mancate risposte nei vari strati e calibrando gli stessi coefficienti su alcune variabili ausiliare di cui si conoscono dei totali noti nei rispettivi universi. Tale procedura di calibrazione garantisce che le stime relative alle variabili ausiliare considerate riproducano esattamente i valori noti. Le variabili ausiliare utilizzate sono il numero di unità istituzionali della tipologia e la consistenza delle amministrazioni in termini di personale.

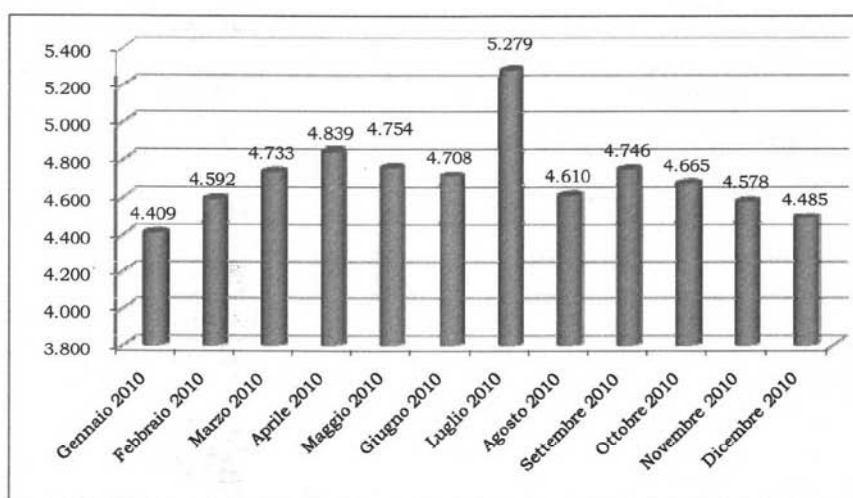
Di seguito si dà conto dei risultati dell'azione di monitoraggio per il 2010.

<sup>6</sup> Sono incluse le seguenti tipologie di PA: Organi costituzionali e di rilievo costituzionale, Enti produttori di servizi economici, Enti di regolazione dell'attività economica, Enti a struttura associativa, Autorità amministrative indipendenti, Enti e istituzioni di ricerca, Istituti zooprofilattici sperimentali, Stazioni sperimentali per l'industria

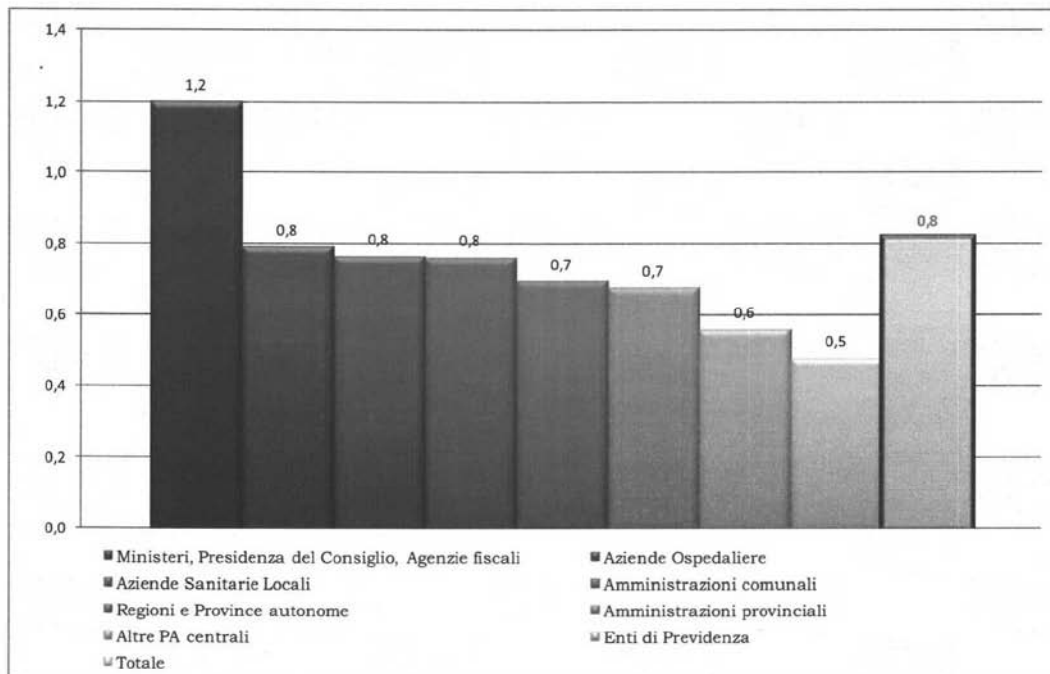
### 2.6.1 Gli andamenti del 2010

Nel 2010 le amministrazioni rispondenti sono state in media 4.700 (Grafico 28).

**Grafico 28** - Numero di amministrazioni rispondenti – Anno 2010



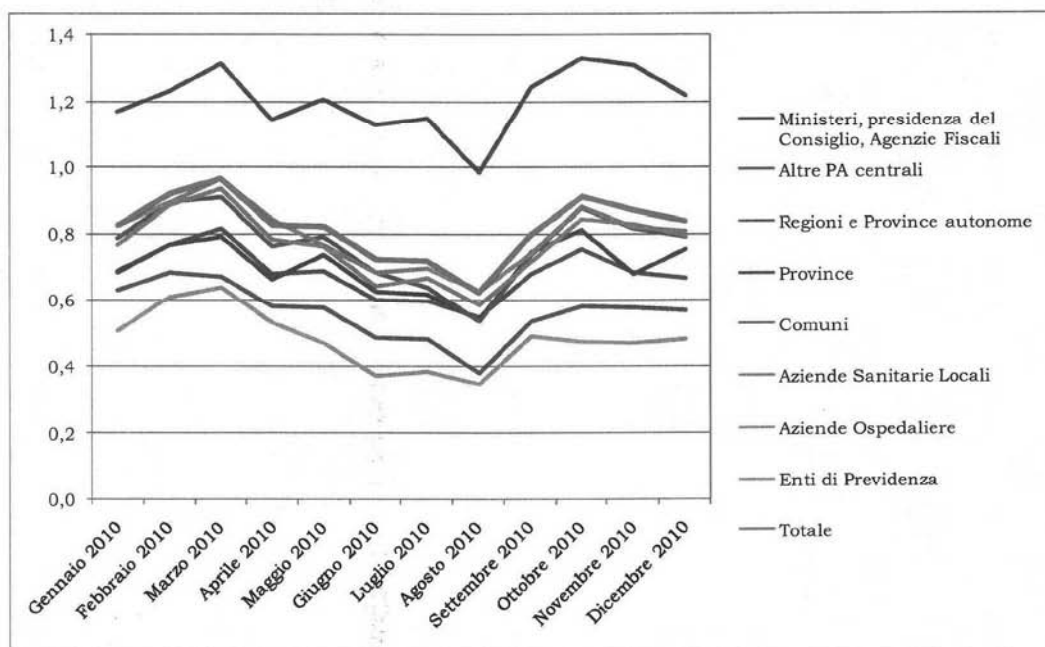
I giorni di assenza per malattia per dipendente sono stati in media pari a 0,8, con punte pari a 1,2 nel comparto composto da Ministeri, Presidenza del Consiglio dei Ministri e Agenzie fiscali (Grafico 29).

**Grafico 29** – Numero di giorni di assenza per malattia per dipendente (Media 2010)

Analizzando i dati per comparto, la dinamica è stata meno sostenuta negli Enti di previdenza, nella Sanità e nelle Amministrazioni comunali (Grafico 30) rispetto agli altri comparti monitorati.

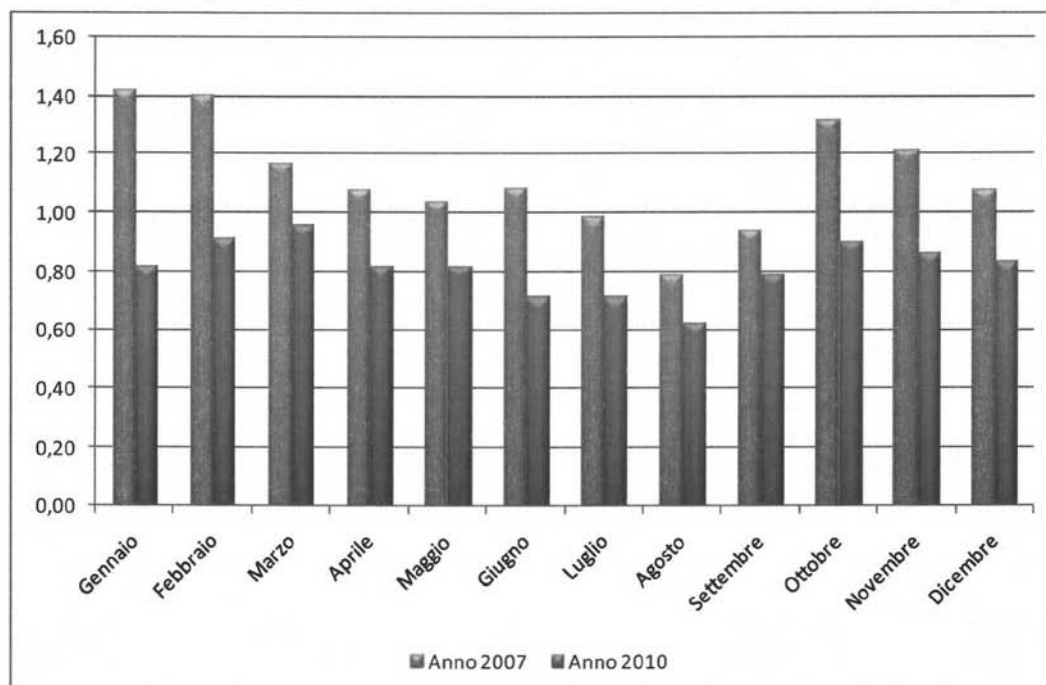


**Grafico 30** – Numero di giorni di assenza per malattia per dipendente  
per tipologia istituzionale – Anno 2010



Per offrire un quadro completo circa l'andamento dell'assenteismo nel pubblico impiego, nel corso del 2010, e valutare così l'impatto nell'anno delle politiche avviate nel 2008, è necessario un confronto con i dati prevalenti prima dell'entrata in vigore della l. 133/2008 (Grafico 31). Al riguardo è bene precisare che tale esercizio richiede la stima dei livelli di assenza per malattia relativi a un anno precedente la riforma Brunetta. Come *benchmark* viene utilizzato un anno costituito dal II semestre 2007 e dal I semestre 2008, stimato sulla base dei dati forniti dalle stesse amministrazioni nell'ambito del monitoraggio.

**Grafico 31** – Giorni di assenza per malattia: un confronto dei dati del 2010 con quelli precedenti l'approvazione della L. 133/08<sup>7</sup>



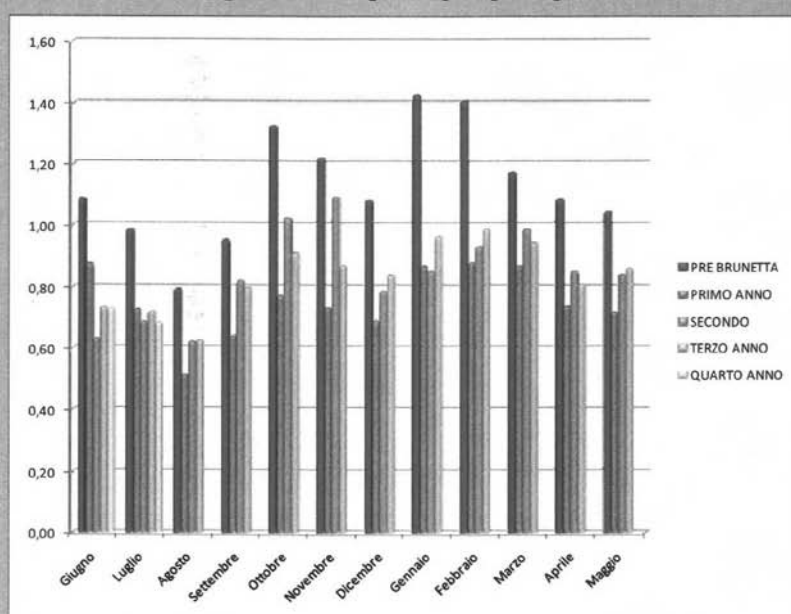
Il confronto mostra una riduzione dei giorni di assenza per dipendente nel 2010 di circa il 28%, evidenziando che i livelli di assenteismo si sono abbassati in modo strutturale per effetto delle nuove regole. Le oscillazioni che si registrano nell'anno di mese in mese sono spiegate, come è naturale, essenzialmente dai fenomeni epidemici.

<sup>7</sup> Il periodo pre-legge 133/2008 è stato stimato utilizzando i dati del II semestre 2007 e del I semestre 2008 (nei quali la norma citata non era in vigore).

**Figura 3 – Assenze per malattia: un quadro di sintesi a luglio 2011**

Al fine di una valutazione complessiva delle politiche avviate dal Ministro Brunetta per contrastare l'assenteismo nel settore pubblico è utile studiare il fenomeno nell'intero arco temporale di vigenza della norma (giugno 2008-luglio 2011).

La riduzione media delle assenze per malattia pro-capite a tre anni dall'approvazione della l. 133/2008 è pari a circa - 32%. Il dato conferma l'efficacia della riforma attuata in materia di assenteismo<sup>8</sup>, e indica che la modifica strutturale dei comportamenti indotta dalle nuove regole è strutturale. Le assenze per malattia sono ormai stabilmente su livelli significativamente inferiori rispetto a quelli registrati prima della riforma.

**Giorni di assenza per malattia pro-capite pre e post l. 133/2008<sup>9</sup>**

<sup>8</sup> Il Conto Annuale 2008 e quello 2009, pubblicati a fine dicembre dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS), mostrano evidenze in linea con quelle del monitoraggio curato dal Dipartimento della funzione pubblica, confermando il successo delle disposizioni volte a contrastare l'assenteismo (l. 133/2008 e successivi interventi).

<sup>9</sup> Stima riferita al complesso delle amministrazioni pubbliche, ad esclusione dei comparti Scuola, Università, Pubblica sicurezza e Vigili del fuoco

### **Capitolo 3**

## **La nuova cultura dell'integrità nella pubblica amministrazione**

## CAPITOLO 3

# LA NUOVA CULTURA DELL'INTEGRITÀ NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

### 3.1 La lotta alla corruzione: il ruolo del S.A.eT.

Il 2 ottobre 2008, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, le funzioni dell'ex Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione<sup>10</sup> sono state assegnate al Dipartimento della funzione pubblica, che ha operato in questo periodo attraverso il Servizio Anticorruzione e Trasparenza (S.A.eT). L'approvazione della legge 4 marzo 2009, n.15, seguita nelle prime giornate di ottobre dalla definizione dei decreti legislativi, e la ratifica della Convenzione ONU sulla corruzione<sup>11</sup>, hanno creato le premesse per rafforzare, in modo coerente al profondo processo di rinnovamento della pubblica amministrazione avviato dal Governo, il sistema di difesa dell'integrità e della correttezza dell'azione amministrativa, designando quale Autorità nazionale anti corruzione, ai sensi dell'art. 6 della legge di ratifica "il soggetto al quale sono state trasferite le funzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione, ai sensi dell'articolo 68, comma 6-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133".

Una struttura alla quale la stessa legge di ratifica riconosce la necessaria indipendenza a differenza del precedente Alto Commissario (l'articolo 1 della legge istitutiva poneva *l'Alto Commissario...alla diretta dipendenza funzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri...*), con la collocazione del S.A.eT. all'interno dell'Esecutivo come in altri Paesi, quali:

- Germania: Department of Internal Investigations (Ministero dell'Interno);

---

<sup>10</sup> Istituito dall'articolo 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3. Le funzioni vennero definite con successivo regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 258 del 2004.

<sup>11</sup> Adottata dall'Assemblea Generale con la risoluzione n. 58/4 del 31 ottobre 2003 ed aperta a Merida alla firma di tutti gli Stati dal 9 all'11 dicembre 2003.

- Belgio: *Central office for the repression of corruption* (Polizia Federale);
- Austria: BAK (*Federal Bureau of Anti-corruption*- Ministero dell'Interno);
- Francia: *Central service for prevention of corruption* (Ministero della Giustizia);
- Croazia: *Anti-corruption Sector* (Ministero della Giustizia);
- Spagna: *Special prosecutors office for the repression of corruption and related economic offences* (Ufficio del Pubblico Ministero);
- Usa: *Office of the Government ethics* (Presidente degli Stati Uniti d'America).

Nel corso del 2010, è poi iniziato il percorso del cd. disegno di legge anticorruzione, l'A.S. 2156, approvato il 15 giugno 2011 e ora all'esame della Camera dei Deputati, un provvedimento articolato che, come indicato dal Sottosegretario di Stato, Sen. Andrea Augello nella seduta di approvazione definitiva, insieme a quello “... di autorizzazione alla ratifica della Convenzione europea penale sulla corruzione, che è stato già approvato dalle Commissioni riunite 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> del Senato, ci consentirà di affermare che dal 2009 ad oggi avremo onorato i due terzi delle 22 prescrizioni che l'Italia aveva ricevuto dal GRECO nel 2009....”.

Nel corso del 2010, infatti, si è chiuso l'esame dell'Italia da parte del GRECO, il Gruppo di Stati contro la Corruzione del Consiglio d'Europa, che, dopo l'*on site visit* dell'ottobre 2008 di avvio della I e II fase di valutazione dell'Italia, ha rilasciato 22 Raccomandazioni approvate nella Plenaria a Strasburgo, nell'estate 2009, sulle quali si è lavorato, nel corso dell'anno appena concluso, fino a presentare – il 31 gennaio 2011 - le azioni implementate per superare tali osservazioni. Il lavoro svolto nel corso del 2010 è stato, poi, così valutato a Strasburgo, nel corso della Plenaria, tenutasi dal 23 al 27 maggio 2011, con l'adozione del “rapporto di conformità” dell'Italia che dovrà ora solo presentare elementi integrativi entro il 30 novembre 2012, mentre altri Paesi, come Belgio e Danimarca, hanno subito un giudizio di “non conformità” in quanto la risposta alle Raccomandazioni è stata considerata «globalmente insufficiente», ragione per la quale si è deciso di applicare l'articolo 32 del Regolamento di procedura, chiedendo a questi due Paesi di presentare, entro il 30 novembre 2011, un rapporto sullo stato di attuazione delle Raccomandazioni.

Sull'attività svolta nel corso del 2010, il Dipartimento della funzione pubblica, quale Autorità Nazionale Anticorruzione – Servizio Anticorruzione e Trasparenza, ha già presentato una Relazione al Parlamento, nel corso della trascorsa primavera, che illustrava un aggiornamento della “mappatura della corruzione”, evidenziando alcuni dati di analisi di particolare interesse:

- il *Corruption Perception Index*, l'Indice di percezione della corruzione, rilasciato da *Transparency International*, forse più noto come CPI, ha segnato 4,8 del 2008, 4,3 del

2009 e 3,9 nel 2010, sul quale, però, si addensano molti dubbi a livello internazionale, avanzati:

- dallo studio *Quality of Government*, commissionato dall'Unione Europea all'Università di Goteborg, con un dato mediano, di sintesi, quale quello dell'Indice di percezione della corruzione, non in grado di fotografare realtà come quella italiana e spagnola;
- poi, in via definitiva, da uno studio dell'OCSE - C.P. OMAN, C. ARNDT, *Measuring Governance, Policy Brief* n. 39, OECD Development Centre, Parigi, 2010 - che censurava l'Indice di *Transparency* per una «... metodologia poco chiara e viziata da pregiudizi ...», e che veniva anticipato via mail da un *warning* preventivo con cui venivano messi «...in guardia i potenziali utenti...»<sup>12</sup>;
- le denunce per corruzione e concussione sono stabili da 7 anni, con un sistema repressivo spesso elogiato a livello internazionale<sup>13</sup> e garantito dalla indipendenza della magistratura, per fornire, così, una informazione trasparente e completa che è considerata dagli stessi “ addetti ai lavori” una esigenza imprescindibile ed equivalente alla stessa azione di contrasto, come ha ricordato il Direttore della Direzione Investigativa Antimafia<sup>14</sup>, secondo il quale vi è “... la duplice necessità di neutralizzare adeguatamente le condotte illecite e di garantire una forte trasparenza sul fenomeno, anche per evitare che una amplificazione di dati inesatti possa incidere sull'immagine del Paese e, conseguentemente, sul suo rating in sede internazionale...”;
- il sistema italiano di misurazione della criminalità fornisce un'informazione completa, aderente – come evidenzia E. CALABRIA, *Le statistiche della delittuosità, una misura possibile della criminalità in Italia e in Europa*, consultabile all'indirizzo [www.istat.it](http://www.istat.it) - ai programmi statistici comunitari annuali, nel rispetto dei principi enunciati dal Codice delle statistiche europee, mentre lo stesso sistema è quello utilizzato dal Paese per

---

<sup>12</sup> Cfr. C. CLERICETTI, *L'Ocse: "Classifiche poco attendibili, possono produrre danni"*, pubblicato sul sito del quotidiano La Repubblica il 26 ottobre 2010: “... Senza entrare nel merito della discussione sull'importanza di questo o altri indicatori internazionali sulla governance – si dice nella mail – gli autori dello studio Ocse mettono in guardia i potenziali utenti del rapporto, invitandoli caldamente ad essere più attenti nell'esame dei reali contenuti e alla precisione di tutti i sistemi di classifiche della governante e di usare più cautela su come utilizzarli...”.

<sup>13</sup> Nella giornata "porte aperte" delle Istituzioni comunitarie svoltasi a Bruxelles sabato 8 maggio 2010, “... l'Italia - prosegue il lancio dell'agenzia del 10 maggio - per troppo tempo all'indice delle statistiche dei paesi a rischio di frode e corruzione, da tempo sta assumendo un nuovo ruolo sulla scena internazionale. Non più Paese della frode, ma quello che con maggiore vigore, maggiori strumenti normativi, maggior numero di mezzi e più spiccata professionalità investigativa e giudiziaria (sia penale che amministrativa) combatte la criminalità finanziaria internazionale ....”.

<sup>14</sup> A. GIRONE, *Audizione avanti alle Commissioni I e II Riunite del Senato della Repubblica nell'ambito dell'esame del ddl 2156*, 6 luglio 2010.

rispondere alle richieste pervenute dall'Ufficio delle Nazioni Unite di Vienna, UNODC, competente sulla attuazione della Convenzione ONU contro la corruzione;

- spesso si parla di corruzione, ma vi si fanno rientrare una serie di fenomeni dove non c'è nessun mercimonio della funzione pubblica:
  - su 3.000 reati all'anno consumati in media contro la pubblica amministrazione, negli ultimi 7 anni, meno del 10% fanno riferimento a episodi di corruzione e concussione: 300 reati all'anno registrati per corruzione e concussione significano 1 delitto ogni 12 mila dipendenti pubblici;
  - il 40% circa fa riferimento a illeciti commessi da privati – da “chiunque”, come recitano gli artt. 316-ter e 640-bis del codice penale – che hanno scambiato la pubblica amministrazione per il proprio “conto corrente con fido illimitato”: qui, l'infedeltà del dipendente pubblico non rileva in alcun modo;
  - un ulteriore 40% fa riferimento a denunce per il reato di “abuso d'ufficio” di cui all'art. 323 del codice penale: come noto si tratta di una fattispecie residuale, spesso rubricata in sede di avvio delle indagini preliminari, che presenta un “costo” elevatissimo per il Paese, atteso che sulle 3000 persone denunciate in media all'anno (nel periodo 2004-2010, vi è stata la denuncia di 21.429 persone, 2949 donne e 18480 uomini) si registrano in media 100 persone condannate all'anno, secondo i dati forniti dall'ISTAT,
- il Segretario Generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-moon, a Vienna il 2 settembre 2010, in occasione dell'inaugurazione della Accademia Internazionale Anticorruzione, ha confermato l'infondatezza della fantasiosa stima di 60 miliardi di euro, o anche “...ben superiore ...” secondo alcuni, quale costo della corruzione ogni anno in Italia: come ha confermato il Segretario Generale il costo della corruzione mondiale sia prossimo a *one trillion dollar*, cioè 700 miliardi di euro e, quindi, appare difficile pensare che in Italia sia localizzato l'8,5% della corruzione mondiale fa un po' sorridere anche i più pessimisti, I, perché “... come ricordava l'altro giorno il collega De Sena – la notazione è di G. PISANU, *Comunicazioni*, Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, 2 dicembre 2008 - *sull'entità di questo fatturato si conoscono valutazioni diverse, tutte per la verità impressionanti, ma raramente ben documentate....*”.

In realtà, nel corso del 2010:

- è stata approvata dal Senato la legge di ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa contro la corruzione civile;



- è stato deliberato uno stanziamento di 2 Meuro nella cd. “manovra anticrisi”, per interventi di prevenzione della corruzione;
- sono state introdotte penetranti misure nel Piano straordinario contro le mafie approvato nell’estate 2010, per il contrasto all’infiltrazione della criminalità nella pubblica amministrazione e negli appalti;
- è stato finanziato, con 600 mila dollari a valere sul World Bank Siemens Integrity Fund, il progetto nazionale in materia di Green and Clean Market, presentato dall’Italia, unico Paese della “vecchia Europa” e uno tra i 1600 presentati a livello mondiale.

Sul versante internazionale, il S.A.eT. ha proseguito l’attività presso i principali organismi di riferimento (ONU, Consiglio di Europa, Unione Europea, OCSE e Reti di autorità anticorruzione), promuovendo iniziative volte ad accreditare le politiche adottate in materia di contrasto alla corruzione dal Ministro della pubblica amministrazione ed innovazione.

In tale ambito, sono da registrare i seguenti incontri:

- 7 giugno 2010, la delegazione cinese guidata dal Vice Segretario Generale della Commissione di disciplina del Comitato Centrale del Partito Comunista Cinese;
- 11 giugno 2010, la delegazione del governo del Kazakhstan;
- 12 luglio 2010, la rappresentanza dell’Ambasciata della Federazione Russa in Italia;
- 21 ottobre 2010, la delegazione del Governo americano.
- 26 novembre 2010, il Capo Dipartimento ha incontrato a Rabat il Comitato di Pilotaggio, sulla base degli accordi previsti dal Protocollo d’Intesa del 17 marzo 2010 stipulato tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica e Dipartimento per la digitalizzazione e l’innovazione tecnologica ed il Ministero della Modernizzazione dei Settori Pubblici del Regno del Marocco.

Il S.A.eT. ha, inoltre, conseguito una stabile collocazione e presenza sia presso le organizzazioni internazionali di settore, sia presso i vari *networks* che raggruppano omologhe agenzie di prevenzione della corruzione: l’*Anti-Corruption Practicioners Network* (ACPN) nell’ambito dell’UNDP (*United Nations Development Programme*) e l’*European Partners Against Corruption* (EPAC).

Il 2011 si presenta ancor più impegnativo del 2010, anche alla luce delle due valutazioni alla quale sarà sottoposto il Paese.

## XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PARTECIPAZIONE A PLENARIE E WORKING GROUP				
Org.ne	II bim 2011	III bim 2011	V bim 2011	VI bim 2011
GRECO	Plenaria 28 marzo – 1 aprile Strasburgo	Plenaria 23 - 27 maggio Strasburgo	Plenaria 17 – 21 ottobre Strasburgo	Plenaria 5 - 9 dicembre Strasburgo
UNCAC		30 maggio – 3 giugno Impl.Review Group	22 – 24 agosto Impl.Review Group	
OCSE/WGB		Plenaria 21 – 24 giugno Parigi	Plenaria 12 – 15 ottobre Parigi	Plenaria 13 – 16 dicembre Parigi

VALUTAZIONI DELL'ITALIA					
Org.ne	I bim 2011	II bim 2011	III bim 2011	V bim 2011	VI bim 2011
GRECO Valutazione (I e II fase)	31 gennaio l'Italia deve riferire sulle 22 raccomandazioni				
GRECO Valutazione (III fase)		6 giugno risposte al questionario	26-30 settembre on-site visit		
OCSE Valutazione (III fase)			23 maggio risposte al questionario 28-30 giugno on-site visit	10 ottobre consegna bozza del report di valutazione	7 novembre commenti italiani alla bozza 21 novembre divulgazione della bozza 13 – 16 dicembre valutazione durante la plenaria
UNCAC valutazione (I fase)	Anno 2012				

PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA AD ATTIVITA' DI VALUTAZIONE					
Stato valutato	I bim 2011	II bim 2011	III bim 2011	V bim 2011	VI bim 2011
OCSE su Lussemburgo (III fase)	1 – 3 febbraio on-site visit	25 aprile stesura della bozza del report	16 maggio commenti del Paese valutato alla bozza 30 maggio Divulgazione della bozza 21 – 24 giugno valutazione durante la plenaria		
UNCAC su ZAMBIA	Da definire	Da definire	Da definire	Da definire	Da definire
OCSE su Francia (III fase)	Anno 2012				

In ambito nazionale, il S.A.eT. è parte dei protocolli che il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha sottoscritto con le Regioni Lazio, Campania, Piemonte, Marche, Abruzzo, Molise, Valle D'Aosta, Calabria, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Basilicata, Sardegna e Regione Siciliana, anche per migliorare l'attività di prevenzione del rischio corruzione e di altre forme di distorsione dell'azione amministrativa attraverso queste azioni:

- la definizione di un modello di mappatura del rischio corruzione e di un piano di prevenzione;
- l'implementazione dei "Patti d'integrità";
- l'Adesione al X principio del Global Compact delle Nazioni Unite <sup>15</sup>.

Le iniziative avviate in attuazione delle convenzioni stipulate con *Transparency International Italia*, *Cittadinanzattiva* e l'Università di Tor Vergata (CISPA), alle quali si è già fatto cenno nella precedente relazione, si sono concluse nel 2010 con la pubblicazione dei risultati delle attività svolte, consultabili sul sito del Dipartimento della funzione pubblica.

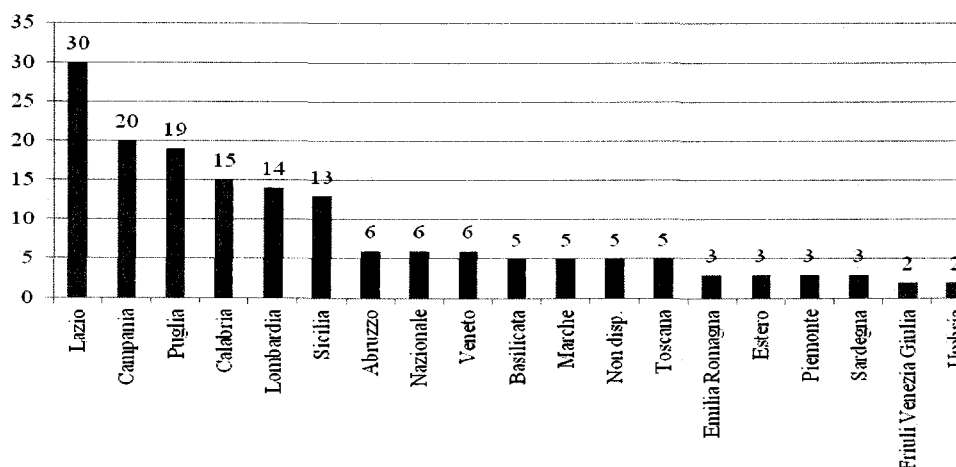
Dal 1 ottobre 2009 al 31 dicembre 2010, infine, il S.A.eT. ha ricevuto 165 denunce, esposti e segnalazioni.

Prendendo in esame i dati riferiti all'area geografica di provenienza, si osserva che i primi quattro posti sono occupati da regioni del centro-sud: Lazio, Campania, Puglia e Calabria.

Interessante è il dato della Lombardia che occupa il quinto posto e ha visto aumentare di molto le denunce rispetto allo scorso anno in cui erano solo 3. Compagno, inoltre, per la prima volta le Regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia.

---

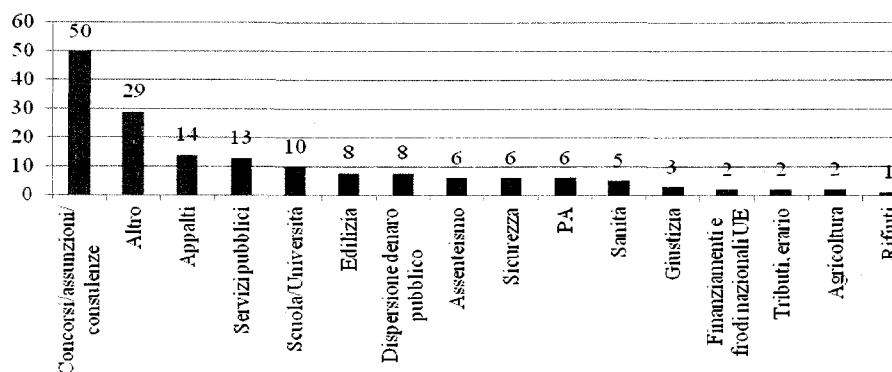
<sup>15</sup> Il 24 giugno 2004, nel corso del Global Compact Leaders Summit delle Nazioni Unite è stato annunciato che il Global Compact avrebbe adottato un decimo principio relativo alla lotta alla corruzione. L'adozione del X Principio richiede ai partecipanti al Global Compact delle Nazioni Unite non solo di evitare la corruzione in ogni sua forma, ma anche di sviluppare politiche incisive e concreti programmi anti-corruzione. Le imprese sono chiamate assieme ai governi, alle agenzie delle Nazioni Unite e alla società civile a contribuire ad una economia mondiale più trasparente.

**Grafico 1:** Distribuzione delle segnalazioni per area geografica.

Fonte: ns. elaborazione su dati del Database S.A.eT.

Per quanto riguarda la distribuzione delle segnalazioni per settore d'interesse si osserva che quello dei Concorsi/assunzioni/consulenze risulta essere il più colpito con un totale di denunce pari al 32% circa.

La restante parte delle denunce si riferisce prevalentemente agli appalti, ai servizi pubblici e alla dispersione di denaro pubblico. Poco significativi sono i numeri relativi agli altri settori.

**Grafico 2:** Distribuzione delle segnalazioni per settore d'interesse

Fonte: ns. elaborazione su dati del Database S.A.eT.

In relazione all'esito avuto dalle varie denunce, si può osservare che la percentuale degli atti archiviati raggiunge il 32%, significando così che circa un terzo delle segnalazioni o esposti è costituito da denunce anonime (e, quindi, escluse dal potere d'indagine), da denunce relative a questioni che esulano dalle competenze del S.A.eT. e da denunce riguardanti le regioni, le province e gli enti locali per le quali non si può procedere non essendo state ancora perfezionate le

previe intese da assumere in sede di Conferenza Unificata Stato Regioni, di cui all'articolo 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281. Un ulteriore terzo si riferisce a denunce afferenti problemi connessi con il funzionamento della pubblica amministrazione, rientranti nella competenza dell'Ispettorato per la funzione pubblica. Meno del 2% delle denunce riguarda veri e propri reati commessi all'interno della pubblica amministrazione e gli atti sono inoltrati alla competente autorità giudiziaria.

**Tabella 1** - Esito delle segnalazioni pervenute al S.A.eT.

ARCHIVIATO	49
TRASMESSO ISP. FUNZIONE PUBBLICA	49
IN LAVORAZIONE	33
TRASMESSO ALL'AUTORITA' GIUDIZIARIA	17
LETTERA/COMUNICAZIONE/E-MAIL ALL'ESPOLENTE	12
(vuoto)	1
ATTI PER ORA	3
TRASMESSO ALTRI ENTI	2
Totale complessivo	165

Fonte: ns. elaborazione su dati del Database S.A.eT.

### 3.2 L'attività ispettiva dell'Ispettorato per la funzione pubblica

L'attività dell'Ispettorato per la funzione pubblica (di seguito Ispettorato), i cui compiti sono individuati in particolare dall'articolo 60, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche, nonché dall'articolo 1, comma 62, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, è stata rivolta, nel corso del 2010, in via ordinaria a:

- vigilare, nell'ambito dei rapporti tra cittadini, imprese e le amministrazioni pubbliche, sul rispetto da parte del *responsabile del procedimento* dei termini e delle modalità prescritte;
- controllare, d'intesa con la Guardia di Finanza, la conformità del rapporto di pubblico impiego alla disciplina dell' incompatibilità, cumulo di impieghi ed incarichi, nonché l'osservanza delle relative norme in materia di "comunicazione" e di "pubblicazione" su sito web al fine di assicurare il rispetto del principio di trasparenza nella P.A.;
- effettuare verifiche a campione in stretta collaborazione con la Ragioneria Generale dello Stato sull'attività di spesa delle amministrazioni.

Al riguardo, i documenti istruiti dall'Ispettorato (segnalazioni di irregolarità; riscontri dalle amministrazioni; avvii, analisi e conclusioni di verifiche) sono stati, nel complesso, 13.257, tra quelli ricevuti o trasmessi e registrati informaticamente nel corso dell'anno, con percentuale all'incirca pari all'anno precedente e del 50% in più rispetto al 2008 (8.934).

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:

- 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 1.766 nuovi casi esposti sono stati avviati in tempo reale contatti con gli uffici delle amministrazioni interessate, verificato nel caso di istanze che le stesse fossero in corso di trattazione, chiesti chiarimenti circa le inadempienze rappresentate.

A compendio dell'attività effettuata nel 2010, è emerso che circa l'80% degli esponenti ha ricevuto riscontro dall'ufficio interpellato (o comunque dallo stesso Ispettorato), con conclusione dei procedimenti di cui attendeva l'esito.

**Esempi di richieste di aiuto da parte dei cittadini**

"Mi è stata recapitata una cartella di pagamento dal Servizio riscossione tributi ... con la causale contributi previdenziali INAIL per un'attività artigianale che ho cessato anni addietro ... Ho scritto e mi sono pure recato alla sede INAIL ... ma continuo tutt'oggi a ricevere solleciti di pagamento".

"Ho presentato domanda di cambio di residenza in data ... al Comune ... Ad oggi la pratica non è ancora conclusa e nessuno, nonostante le mie richieste ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, mi fornisce risposte ...".

"... ho già scritto all'Agenzia delle Entrate in data ... e noto che nonostante il puntuale pagamento della cartella esattoriale non è stato effettuato lo sgravio, risultando ancora a mio carico una situazione irregolare ...".

"Sono funzionario presso l'amministrazione comunale di ... Da tempo mi sento emarginato/a dai colleghi e non trovo adeguata considerazione dai miei superiori ... che mi attribuiscono incarichi di lavoro che ritengo non idonei al mio livello professionale: ... come posso difendermi? ".

"Ho rivolto un'istanza via fax al Comune di ... (conservandone la ricevuta), ma non ho avuto risposta. Sono andato di persona dopo alcune settimane, il giorno ..., e il funzionario non ha accettato un'autodichiarazione in ordine (... allo stato familiare/titolo di studio/stato di disoccupazione ...): ... quanto tempo perso ! ".

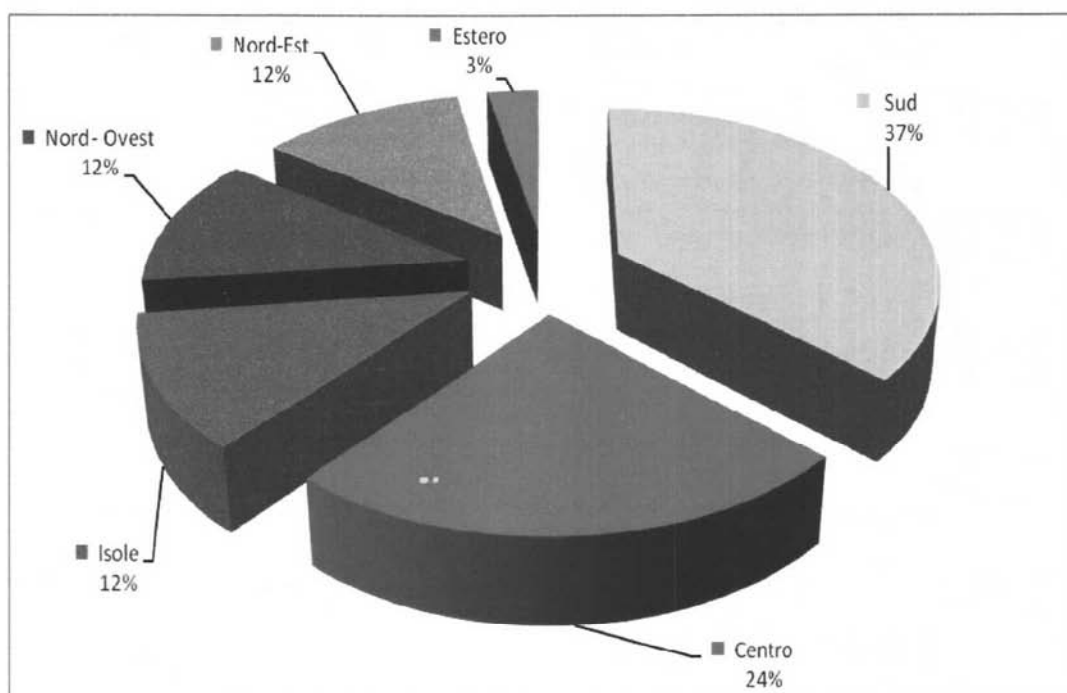
"Abito a ... Ho difficoltà motorie ... Un giorno mi sono recato all'ospedale ..., ma non ho potuto accedere perché non erano fruibili (... ovvero erano inesistenti) percorsi riservati alle persone disabili ...".

"Il sottoscritto ... in relazione alla richiesta inoltrata alla Direzione INPS della Regione ..., riguardante il trasferimento della pensione di cui sono titolare dagli Stati Uniti all'indirizzo ... in Argentina, chiede l'intervento dell'Ispettorato dato il tempo intercorso e le innumerevoli infruttuose sollecitazioni scritte in data ...".

"Sono un bracciante agricolo e in data ... ho inviato all'INPS raccomandata n. ... per riconoscimento dell'indennità di malattia. Sono trascorsi circa cinque mesi e ogni volta che telefono mi viene detto che devo attendere ...".

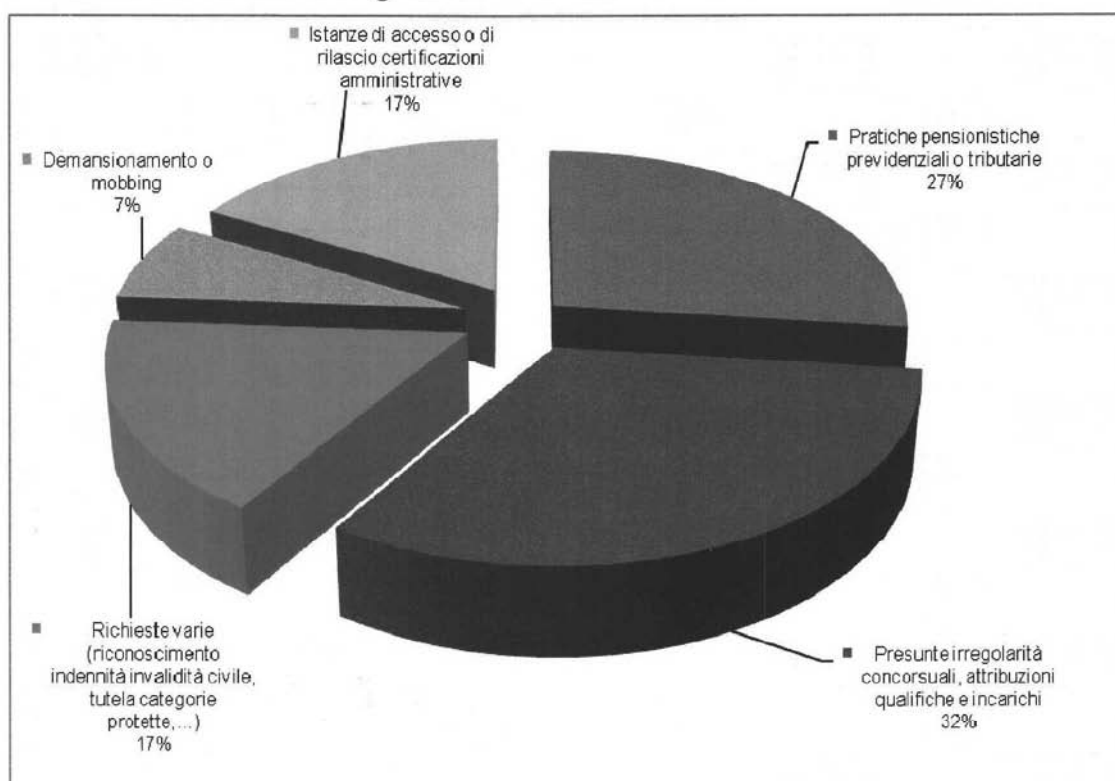
"... non trovo pubblicati sul sito dell'amministrazione gli incarichi conferiti e dubito pure siano stati comunicati al vostro Dipartimento..."

**Grafico 3** - Esposti pervenuti all'Ispettorato da parte di cittadini in qualità di utenti di Uffici pubblici, per ripartizione geografica (1) – Anno 2010 (valori percentuali)



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).



**Grafico 4 - Materie trattate nelle segnalazioni dei cittadini**

Va, altresì, notato che il citato articolo 60, comma 6, del d.lgs. 165/2001, come modificato dall'articolo 71 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (in materia di "Ottimizzazione e Trasparenza della P.A."), attribuisce all'Ispettorato compiti di vigilanza "sull'esercizio dei poteri disciplinari" disponendo altresì che, a seguito delle verifiche dallo stesso intraprese, gli esiti "costituiscono obbligo di valutazione ai fini dell'individuazione delle responsabilità e delle eventuali sanzioni disciplinari per l'amministrazione medesima".

Con Direttiva del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione 6 dicembre 2007, n. 8, l'Ispettorato è stato incaricato di monitorare il numero e l'andamento (avvio, eventuale sospensione e conclusione) dei procedimenti disciplinari comunicati, tramite strumento informatico, dalle amministrazioni. I dati emersi e riepilogati nelle tabelle - mancanti, perché non trasmessi, di quelli relativi al comparto Scuola - sono indicativi del numero e della tipologia dei provvedimenti assunti, di entità totale all'incirca uguale a quella dell'anno precedente, ma con tempi medi di durata del procedimento ridotti. Da evidenziare: circa un terzo dei procedimenti si è concluso con sanzione grave.

Tabella 2 – Procedimenti disciplinari

Amministrazioni	procedimenti disciplinari gen/dic 2010	media gg fra avvio e sospensione		conclusi	media gg durata procedimento	Provvedimenti adottati			
		sospesi per avvio proc. giudiziario	sospesi per avvio e sospensione			sanzioni minori	sospensioni dal servizio	licenziamenti	archiviazione proscioglimento
Ministeri e Agenzie	738	114	4,0	624	130,4	276	148	24	176
Enti pubblici vari	314	15	68,7	299	195,7	148	82	29	40
Province	35	0	42,0	35	45,0	26	7	1	1
Comuni	281	21	7,9	260	40,0	125	28	21	86
Asl e Aziende Ospedaliere *	806	19	28,4	787	49,4	352	236	27	169
Università	91	3	99,3	88	73,3	23	43	3	19
<b>Totale</b>	<b>2265</b>	<b>172</b>	<b>41,7</b>	<b>2093</b>	<b>89,0</b>	<b>950</b>	<b>544</b>	<b>105</b>	<b>491</b>

\* in attesa di comunicazione dell'esito di 3 procedimenti da parte dell'ASL n. 4 di Terni

Tabella 3 – Procedimenti disciplinari (dati percentuali)

Amministrazioni	Percentuale procedimenti avviati e sospesi	Percentuale procedimenti avviati e conclusi	Provvedimenti sanzionatori gravi (sospensione dal servizio/licenziamento) adottati
Ministeri e Agenzie	15%	85%	28%
Enti pubblici vari	5%	95%	37%
Province	0%	100%	52%
Comuni	7%	93%	19%
Asl e Aziende Ospedaliere	2%	98%	33%
Università	3%	97%	52%
<b>Totale</b>	<b>8%</b>	<b>92%</b>	<b>31%</b>

Grafico 5

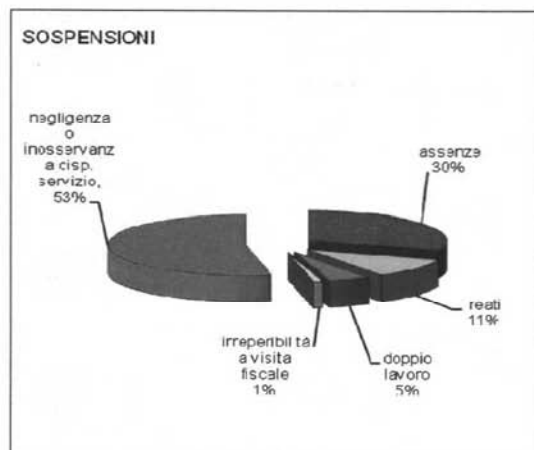
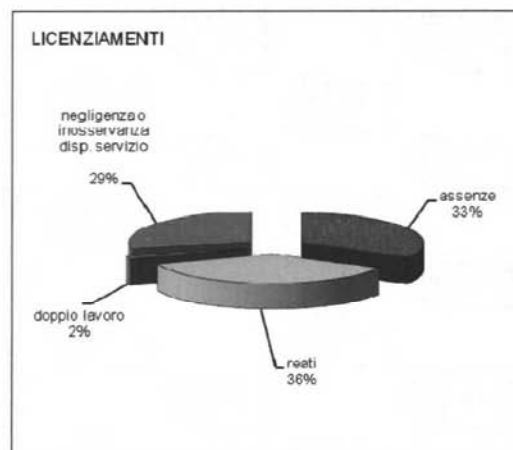


Grafico 6

**PROVVEDIMENTI SOSPENSIONE**

Sospensioni derivanti da assenze dal servizio (ingiustificate, non comunicate nei termini prescritti...)	165	30%
Sospensioni connessi a reati	58	11%
Sospensioni derivanti da attività extralavorative non autorizzate (doppio lavoro)	27	5%
Sospensioni derivanti da irreperibilità a visita fiscale	6	1%
Sospensioni derivanti da inosservanza disp. servizio, negligenza, comportamento non corretto verso superiori, colleghi e utenti	288	53%
<b>Totale</b>	<b>544</b>	<b>100%</b>

**PROVVEDIMENTI LICENZIAMENTO**

Licenziamenti derivanti da assenze dal servizio (ingiustificate, non comunicate nei termini prescritti...)	35	33%
Licenziamenti connessi a reati	38	36%
Licenziamenti derivanti da attività extralavorative non autorizzate (doppio lavoro)	2	2%
Licenziamenti derivanti da inosservanza disp. servizio, negligenza, comportamento non corretto verso superiori, colleghi e utenti	30	29%
<b>Totale</b>	<b>105</b>	<b>100%</b>

A seguito delle verifiche svolte su segnalazioni di cittadini o imprese, nonché di quelle effettuate su indirizzo del Ministro Brunetta per monitorare a campione l'applicazione delle nuove norme sulla trasparenza dell'azione amministrativa e sulla riduzione dei costi, sono progressivamente aumentati i rapporti con le Procure regionali della Corte dei conti. Mentre nel 2008 risultavano una decina le lettere dall'Ispettorato ad esse rivolte per una valutazione del danno erariale, nel biennio successivo, sono ammontate ad oltre il centinaio. Ancor prima, l'attività istruttoria dell'Ispettorato, ai fini di una responsabilizzazione degli uffici titolari di compiti di controllo interno, ha mirato, nei casi dubbi, a sensibilizzare nel rispetto delle funzioni proprie l'organo di revisione economico-finanziario.

Quanto all'attività svolta con l'Ispettorato Generale di Finanza, Serv. Isp.-Settore IV, della Ragioneria Generale dello Stato, sono state programmate ed effettuate verifiche sull'osservanza delle disposizioni inerenti al "controllo dei costi del personale" (dotazioni organiche, esercizio delle mansioni superiori, assunzioni e progressioni verticali, rapporti di collaborazione), sui costi conseguenti alla contrattazione integrativa ed alla gestione dei contratti relativi ai servizi esternalizzati.

Sono stati sottoposti ad ispezione i seguenti Comuni: Aci Catena (CT), Altamura (BA), Altopascio (LU), Aulla (MS), Belpasso (CT), Biancavilla (CT), Campagnano di Roma (RM), Cingoli (MC), Greve in Chianti (FI), Grottaferrata (RM), Misilmeri (PA), Monte Argentario (GR), Partinico (PA), Paternò (CT), Pontecorvo (FR), Sant'Antioco (CA), San Giovanni La Punta (CT), San Giovanni Teatino (CH), Sezze Romano (LT), Termini Imerese (PA), Tremestieri Etneo (CT), Valmontone (RM), Veglie (LE).

Il controllo ha evidenziato ovunque diverse irregolarità, di minore entità nel Comune di Tremestieri Etneo. Criticità di rilievo sono emerse, invece, nei Comuni di Aulla (per l'inosservanza della normativa in relazione al conferimento di incarichi esterni, all'effettuazione delle progressioni verticali, all'affidamento di mansioni superiori e alle disposizioni contrattuali che regolano l'attribuzione del trattamento accessorio del personale), Valmontone e Paternò (per l'omessa rideterminazione della dotazione organica, l'illegittima applicazione dell'istituto della stabilizzazione del personale, la violazione del principio del congruo accesso dall'esterno in materia di progressioni verticali e la mancata dimostrazione delle esigenze di pubblico interesse sottese alle stesse), nonché di Aci Catena (per omissione di attività di controllo sulla regolare esecuzione dei servizi esternalizzati, per attribuzione generalizzata a tutto il personale in servizio della progressione economica orizzontale e per inadempienza delle procedure previste per gli incrementi del fondo dei dirigenti).

Tutte le relazioni conclusive sono state inviate alla Corte dei conti.

Tabella 4 - Rilievi

Amministrazioni verificate	Rilievi (di pregiudizio ad uno o più provvedimenti)								
	Dotazioni organiche	Collaborazioni esterne	Progressioni verticali	Mansioni superiori	Anagrafe delle prestaz.	Mobilità	Con-frattaz. e trattam.accessorio al Segr. Com.	Servizi esternalizzati	Altri rilievi
Aci Catena (CT)	1	1	1	1	1		7	1	3
Altamura (BA)			1		1		3		5
Altopascio (LU)	1	1			1		3		3
Aulla (MS)	1	1	1	1		4	9	1	1
Belpasso (CT)	3	1	1	1			5		1
Biancavilla (CT)	2	1		1	1		6		8
Campagnano di Roma (RM)	1	3	1	1	1		4		3
Cingoli (MC)	1				1		4		1
Greve in Chianti (FI)	2	1	1	1		1	5		
Grottaferrata (RM)		1	1				4		2
Misilmeri (PA)	3	2	1		1		7	1	1
Monte Argentario (GR)	1	1	1				7		4
Partinico (PA)	2	2					10		4
Paternò (CT)	1		1	1			6		9
Pontecorvo (FR)		1	1		1		7		2
Sant'Antioco (CA)	1	2	1		1		3		
San Giovanni La Punta (CT)	1		1		1		4	1	3
San Giovanni Teatino (CH)	1	1	1	1	1		7		3
Sezze Romano (LT)	2	1	1	1	1		2		1
Termini Imerese (PA)		2		2			6		5
Tremestieri Etneo (CT)		1					2	1	
Valmontone (RM)	1	3	1			5	7		1
Veglie (LE)	1	1	1		1		6	3	5
	<b>26</b>	<b>27</b>	<b>17</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>124</b>	<b>8</b>	<b>65</b>

Sotto altro aspetto, l'Ispettorato ha ulteriormente sviluppato la collaborazione con la Guardia di Finanza: sono state 708 le indagini svolte dal Comando "Nucleo Speciale Spesa Pubblica" 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.

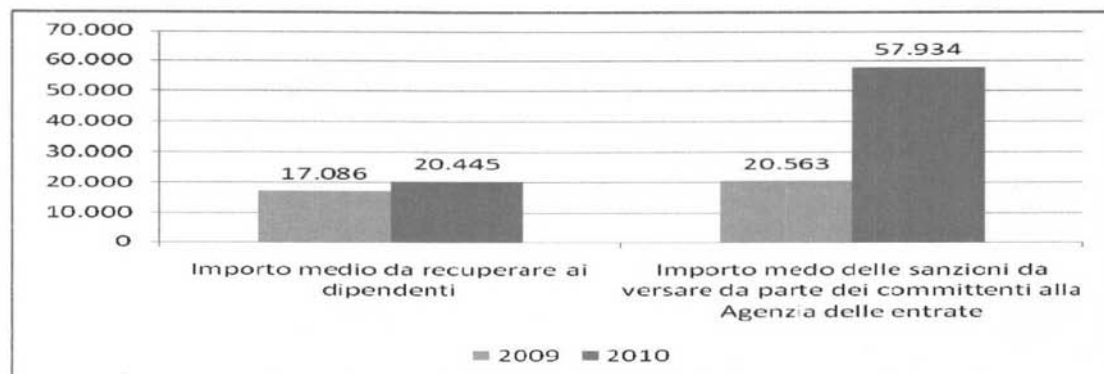
Degli accertamenti conclusi, per circa i tre quarti (rispetto alla metà dell'anno precedente) è emerso lo svolgimento di attività non autorizzata. Come sanzione nei confronti dei soggetti che hanno conferito incarichi in violazione, sono stati verbalizzati in favore dell'Agenzia delle Entrate importi per un totale di 23.868.798,57 euro (di entità doppia rispetto all'anno precedente) e 8.423.135,172 euro sono stati invece 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, come prescritto dall'articolo 53, commi 7 e 9, del richiamato d.lgs. 165/2001.

Dodici tra funzionari e dirigenti, in rapporto di lavoro soprattutto con Aziende Sanitarie, hanno ricevuto compensi superiori a 100.000 euro. Anche il Procuratore Capo della Corte dei conti della Regione Lazio, all'inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2011, ha citato la "vicenda paradossale" di un dipendente sottoposto a giudizio per un'ipotesi di danno erariale di 2 milioni e mezzo di euro. Il dipendente di cui trattasi è risultato titolare contemporaneamente di più rapporti di pubblico impiego, espletando altresì in un arco temporale di qualche anno "ben 62 tra incarichi e consulenze professionali, figurando come avvocato e fatturando con la partita IVA della quale era titolare in quanto intestatario - tra l'altro - di un'attività commerciale di ristorazione."

**Tabella 5** - 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 Anni 2009-2010

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			
2009	779	545	69.9	52.1	9.312.229,32	11.206.671,32
2010	708	412	58.2	76.45	8.423.135,72	23.868.798,57

**Grafico 7 - Importo medio da recuperare ai dipendenti e importo medio delle sanzioni da versare da parte dei committenti all’Agenzia delle entrate per incarichi attribuiti irregolarmente (in Euro) – Anni 2009-2010**



Contestualmente nell’anno è stato avviato con il Comando “Nucleo Speciale Tutela Pubblica Amministrazione” della medesima Guardia di Finanza un programma di azione comune per il controllo dell’osservanza del principio di trasparenza, richiamato in norme di legge finanziaria oltre che del citato d.lgs. 150/2009. Tenuto conto delle inadempienze di comunicazione all’ “Anagrafe delle prestazioni” del Dipartimento della funzione pubblica, sono stati effettuati sopralluoghi in diversi enti locali, volti anche al rispetto delle disposizioni riguardanti la pubblicazione degli incarichi su sito *web*.

A seguito delle indagini, le relazioni conclusive sono state trasmesse alle competenti Procure della Corte dei conti.

**Tabella 6**

Amministrazioni verificate	Inadempienza ad obblighi di pubblicità/comunicazione n. incarichi	Retribuzioni contestate
Comune di Casoria (NA)	740	€ 1.569.177,67
Comune di Francavilla Fontana (BR)	392	€ 873.163,04
Comune di Gaeta (LT)	396	€ 853.018,38
Comune di Macomer (NU)	343	€ 781.538,62
Comune di Nardò (LE)	474	€ 866.532,40
Comune di Policoro (MT)	402	€ 794.974,16
Comune di San Felice a Cancellò (CE)	244	€ 237.686,60
Comune di Sava (TA)	376	€ 944.588,35
Totale	3367	€ 6.920.679,22



### **3.2.1 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 2010 l'Ispettorato 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, l'ufficio ha interagito con quelle di volta in volta indicate come inadempienti dagli utenti, i quali si dimostrano oramai consapevoli delle opportunità introdotte dal Testo Unico di riforma e snellimento delle procedure amministrative.

In generale, si è comunque constatata una corrispondenza da parte delle amministrazioni all'applicazione della disciplina di semplificazione introdotta; progressiva disponibilità - per quanto per esse non sia disposto l'obbligo - si è riscontrata da parte delle aziende a totale o maggioritaria partecipazione pubblica che producono servizi di generale utilità.

I controlli sulla veridicità delle autocertificazioni vengono in particolare effettuati nell'ambito delle procedure concorsuali e di quelle strumentali all'emanazione di un provvedimento concessivo di benefici economici, per quanto continui a sussistere una certa indolenza e ancora non costituiscono prassi le comunicazioni informatiche tra le amministrazioni. Sotto questo aspetto il campione rilevato (invero contenuto, in relazione agli anni oramai trascorsi dall'entrata in vigore delle norme e dalla conseguente Circolare applicativa) attesta però una media del 15% circa di controlli sulle dichiarazioni rese nelle regioni del centro-nord, mentre inferiore (10%) e senz'altro meritevole di rinnovata attenzione nelle regioni meridionali.

### **3.2.2 Monitoraggio sull'entità dei rapporti di lavoro a tempo parziale e dei connessi risparmi di spesa**

Le amministrazioni dello Stato (con riferimento al personale delle sedi centrali nonché a quello delle sedi periferiche già oggetto di indagine negli anni precedenti) e le agenzie fiscali hanno corrisposto, sulla base delle norme in particolare previste dall'articolo 1, commi 56-65, legge 23 dicembre 1996, n. 662 ("finanziaria 1997"), come da tabella di seguito riportata.

Al riguardo, si evidenzia che:

- decresce seppure lievemente il numero dei dipendenti in posizione di part-time, 16.501 rispetto a 16.821 nel 2009, rappresentando il 6,70% del personale in servizio;

- per quel che concerne il risparmio di spesa, la sua entità ammonta a 123.884.632 euro (129.618.701 euro nel 2009), risultando dalla diminuzione sia del personale in posizione di part-time superiore al 50% (13.508 nel 2010, 13.634 nell'anno precedente), che di quello al di sotto del 50% del tempo pieno (2.993, da 3.187);
- il risparmio medio dell'anno è di 7.508 euro pro capite, rispetto ai 7.706 del 2009.

## DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

- Ispettorato -

Personale dei Ministeri in servizio a tempo parziale  
Elaborazione al 31/12/2010 sulla base dei dati inviati dai singoli Dicasteri

Nr.	MINISTERI 31/12/2010 <i>legenda</i>	Personale dei livelli in servizio	Contingente massimo collocabile part-time	CESSATI dal PART-TIME 2010	COLLOCATI in PART-TIME 2010	IN PART-TIME AL 31/12/2010			Incidenza percentuale del part-time	RISPARMIO (in euro)	RISPARMIO INDIVIDUALE (Media)
						Con prestazioni di lavoro oltre il 50%	fino al 50%	TOTALE PART-TIME 2010			
		a	b	c	d	e	f	g	h	i	
1	Affari Esteri	1.691	377	32	20	124	28	152	8,99	€ 1.017.408	6.693
	Amm.ne Centrale	1.658	369	31	19	123	28	151		€ 1.003.134	
	Area Prom.ne Culturale	33	8	1	1	0	0	1		€ 14.274	
2	Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare	574	194	7	7	48	7	55	9,58	€ 451.772	8.214
3	Beni e Attività Culturali	20.743	5.185	194	209	1.054	457	1.511	7,28	€ 14.451.149	9.564
4	Difesa	30.382	7.595	196	157	1.325	373	1.698	5,59	€ 15.591.557	9.182
5	Economia e Finanze	13.058	3.264	391	371	1.001	164	1.165	8,92	€ 6.927.908	5.947
	Dip.to del Tesoro e sedi periferiche + RGS	10.076	2.519	352	320	836	161	997		€ 5.054.715	
	Dip.to delle Finanze + Comm. Trib.ite	2.982	745	39	51	133	35	168		€ 1.873.194	
6	Giustizia	47.893	13.335	262	183	3.094	498	3.592	7,50	€ 26.662.860	7.423
	Dip.to Organ. Giudiziarie Ufficio III	39.637	10.925	237	130	2.586	412	2.998		€ 22.149.857	
	Dip.to Amm.ne Penitenziaria	6.252	1.833	16	38	357	70	427		€ 3.531.287	
	Dip.to Giustizia Minorile	1.388	423	3	10	106	12	118		€ 970.462	
	Dip.to Archivi Notarili	616	154	6	5	45	4	49		€ 11.255	
7	Interno	52.058	9.797	159	163	1.676	413	2.089	4,01	€ 12.500.048	5.984
	Dip.to per gli Affari Interni	20.587	6.349	139	139	1.505	372	1.877		€ 11.101.383	
	Dip.to Vigili del Fuoco	31.471	3.448	20	24	171	41	212		€ 1.398.665	
8	Infrastrutture e Trasporti	8.599	2.149	28	32	591	107	698	8,12	€ 6.253.646	8.959
	Settore Trasporti	5.674	1.418	24	22	464	27	491		€ 3.945.665	
	Settore Infrastrutture	2.925	731	4	10	127	80	207		€ 2.307.980	
9	Lavoro	7.569	1.892	86	75	553	94	647	8,55	€ 4.743.125	
10	Salute	1.560	390	9	16	73	15	88	5,64	€ 72.247	
11	Istruzione Università Ricerca e sedi periferiche	5.539	1.385	50	29	256	63	319	5,76	€ 3.399.871	10.658
12	Politiche Agricole Alimentari e Forestali	1.484	371	14	15	71	24	95	6,40	€ 915.152	9.633
13	Sviluppo Economico (1)	3.088	772	24	42	12	202	214	6,93	€ 1.848.121	8.636
14	Agenzia delle Dogane	9.676	2.419	56	89	583	86	669	6,91	€ 6.065.665	9.067
15	Agenzia delle Entrate	33.253	8.313	384	194	2.377	353	2.730	8,21	€ 22.776.573	8.343
16	Agenzia del Territorio	9.070	2.267	89	59	670	109	779	8,59	€ 207.530	266
	<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>246.237</b>	<b>59.705</b>	<b>1.981</b>	<b>1.661</b>	<b>13.508</b>	<b>2.983</b>	<b>16.501</b>	<b>6,70</b>	<b>€ 123.884.632</b>	<b>7.508</b>

## LEGENDA:

- a) numero dipendenti in servizio alla data della rilevazione  
b) contingente massimo del personale collocabile in part-time (25%)  
c) numero dipendenti cessati dal part-time nel 2010  
d) numero dipendenti collocati in part-time nel 2010  
e) numero dipendenti con prestazioni lavorative superiori alle 18 ore settimanali  
f) numero dipendenti con prestazioni lavorative inferiori al 50% (-di 18 ore)  
g) totale personale collocato in part-time nell'anno 2010  
h) rapporto percentuale del part-time su tutto il personale  
i) risparmio annuo sulle trasformazioni dei rapporti di lavoro in part-time  
(1) comprende anche i dati dell'ex Ministero del Commercio Internazionale e delle Comunicazioni

**Capitolo 4**  
**La gestione delle risorse umane**

## **CAPITOLO 4**

### **LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE**

#### **4.1 Il reclutamento**

##### **4.1.1 Il nuovo regime generale delle assunzioni**

Il regime assunzionale delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie, incluse le agenzie fiscali, degli enti pubblici non economici e degli enti pubblici di cui all'art. 70, comma 4, del decreto legislativo 3 marzo 2001, n.165 per il quadriennio 2010-2013, era fissato dall'art. 3, comma 102, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, come modificato dall'art. 66, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Esso prevedeva possibilità assunzionali per le amministrazioni nella misura del 20% del *turn-over* per gli anni 2010 e 2011 e nel limite del 50% e del 100% del *turn-over* rispettivamente per gli anni 2012 e 2013.

L'art. 9, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n.78, convertito con modificazioni, con legge 30 luglio 2010, n.122 ha esteso il regime assunzionale maggiormente restrittivo - originariamente previsto esclusivamente per il 2010 ed il 2011 - anche al 2012 ed al 2013, riconducendo i rispettivi limiti per le assunzioni delle amministrazioni in parola anch'essi al 20% del *turn-over* e per entrambi gli anni.

Tali amministrazioni, dunque, in relazione a tale innovazione, hanno avuto la facoltà di procedere, a partire dal 2010 e per ciascun anno del quadriennio 2010-2013, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa non superiore al 20% di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. In ogni caso, inoltre, il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere, per ciascun anno, il 20% delle unità cessate nell'anno precedente. Il limite del 20% del *turn-over*, dunque, deve essere applicato sia per il calcolo dell'ammontare massimo di risorse da destinare alle assunzioni, calcolato sui

risparmi per cessazione, sia per definire il limite massimo delle unità che possono essere assunte rispetto al personale cessato.

Il legislatore, al fine di favorire una sempre maggiore consapevolezza nell'utilizzo da parte di queste amministrazioni dello strumento della programmazione del fabbisogni, anche in una prospettiva assunzionale, ha quindi definito la misura dei vincoli fino al 2015.

In particolare, le modifiche apportate dal d.l. 78/2010 all'art. 66, comma 9, del d.l. 112/2008 hanno stabilito che, per l'anno 2014, le amministrazioni in parola potranno procedere, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 50% di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. L'art. 9, comma 8 del decreto-legge, infine, ha previsto la possibilità, a decorrere dall'anno 2015, di procedere, sempre previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari a quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. Per entrambi gli anni, naturalmente, rimane ferma la necessità che il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere quello delle unità cessate nell'anno precedente.

E' importante sottolineare, oltre all'inasprimento della prescrizione limitativa delle assunzioni effettuata dal legislatore, la conferma del principio del necessario preventivo esperimento delle procedure di mobilità. In sintonia anche agli orientamenti sempre più fitti e unanimi della giurisprudenza sull'argomento, è stato ribadito che la mobilità rappresenta uno strumento primario da privilegiare per rispondere al fabbisogno degli enti. Alla norma generale che prevede all'art. 30 del d.lgs. 165/2001 la necessità di attivare le procedure di mobilità prima di procedere all'espletamento di procedure concorsuali, finalizzate alla copertura di posti vacanti in organico, si aggiunge, in senso rafforzativo, anche questa prescrizione, che interessa il momento precedente alle assunzioni.

E' importante sottolineare, inoltre, l'esclusione dal regime restrittivo evidenziato delle assunzioni relative alle categorie protette, nel caso in cui occorra ricoprire i posti destinati alla quota di riserva. A tal fine nel determinare il budget utile per le nuove assunzioni non si calcolano i risparmi derivanti dalle cessazioni delle categorie protette in quanto questi vanno a finanziare il turn-over al 100% delle relative assunzioni.

Dal punto di vista operativo, infine, viene confermato ai sensi dell'art. 9, comma 12, del d.l. 78/2010, che le assunzioni delle amministrazioni sono autorizzate secondo le modalità di cui all'art. 35, comma 4, del d.lgs. 165/2001. È prevista, in proposito, l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa richiesta delle

amministrazioni interessate, corredata da analitica dimostrazione delle cessazioni avvenute nell'anno precedente e delle conseguenti economie e dall'individuazione delle unità da assumere e dei correlati oneri, asseverate dai relativi organi di controllo.

**Tabella 1** - Sintesi del regime delle assunzioni per le Amministrazioni dello Stato (con esclusione della scuola, delle AFAM, dei Corpi di polizia e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco), delle agenzie, incluse le agenzie fiscali, degli enti pubblici non economici e degli enti pubblici di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. 165/2001 (con esclusione dell'ASI e dell'ENEA) per il quadriennio 2010-2013

ANNO	DOPPIO VINCOLO % ECONOMIE DA TURN OVER E % UNITÀ CESSATE	RIFERIMENTO NORMATIVO	OBBLIGO	ADEMPIMENTI INDISPENSABILI	PROCEDURA
2011	- 20% economie da cessazioni 2010 - 20% unità cessate nel 2010	Articolo 3, comma 102, della legge 24 dicembre 2007, n. 244,	svolgimento procedure di mobilità	- richiesta da parte delle amministrazioni - analitica dimostrazione delle cessazioni e conseguenti economie - individuazione unità da assumere e correlati oneri - asseverazione da parte degli organi di controllo	Autorizzazione mediante DPCM secondo la procedura di cui all'art. 35, comma 4, d.lgs 165/2001
2012	- 20% economie da cessazioni 2011 - 20% unità cessate nel 2011				
2013	- 20% economie da cessazioni 2012 - 20% unità cessate nel 2012				
2014	- 50% economie da cessazioni 2013 - 50% unità cessate nel 2013	Articolo 66 comma 9, del d.l. 112/ 2008			
2015	- 100% economie da cessazioni 2014 - 100% unità cessate nel 2014	Articolo 9, comma 8, del d.l. 78/2010			

### *Corpi di polizia e Vigili del fuoco*

In relazione alle prioritarie esigenze di sicurezza del Paese, la legge finanziaria 2010 già aveva ampliato le facoltà assunzionali per i Corpi di polizia e per i Vigili del fuoco, che in precedenza soggiacevano all'identico regime previsto per le amministrazioni sopra evidenziate, ed era stato, di conseguenza, garantito per queste categorie un regime assunzionale speciale, caratterizzato da una previsione di *turn-over* pieno.

L'art. 66, comma 9-bis, del d.l. 112/2008 aveva infatti previsto che, a decorrere dal 2010, i Corpi di polizia e il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco potessero procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente a una spesa pari a quella relativa al personale cessato dal servizio nel corso dell'anno precedente e per un numero di unità non superiore a quelle cessate dal servizio nel corso dello stesso anno. La manovra estiva del 2010 ha confermata tale necessità e ha previsto tale

modello a regime. Il limite del 100% del *turn-over*, dunque, ha potuto essere applicato sia per il calcolo dell'ammontare massimo di risorse da destinare alle assunzioni, calcolato sui risparmi per cessazione, sia per definire il limite massimo delle unità che possono essere assunte rispetto al personale cessato. Per questa categoria di personale, come è evidente, non può essere prevista la preventiva procedura di mobilità.

Anche per queste assunzioni si applica l'art. 9, comma 12, del d.l. 78/2010 che ne prevede l'autorizzazione secondo le modalità di cui all'art. 35, comma 4, del d.lgs. 165/2001, con l'adozione di un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa richiesta delle amministrazioni interessate, corredata da analitica dimostrazione delle cessazioni avvenute nell'anno precedente e delle conseguenti economie e dall'individuazione delle unità da assumere e dei correlati oneri, asseverate dai relativi organi di controllo.

Ai sensi del comma 209 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n.191 va, inoltre, considerato che le assunzioni nelle carriere iniziali dei Corpi di polizia e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco negli anni 2010, 2011 e 2012 sono destinate ai volontari in ferma breve, in ferma prefissata e in rafferma delle Forze armate, in servizio o in congedo, nelle percentuali previste dalla normativa di riferimento. Tali specifiche disposizioni di favore per le categorie di personale in parola che il legislatore ha stabilito hanno l'obiettivo, dopo la riforma dell'ordinamento militare ed il venir meno degli obblighi di leva, di garantire la consistenza numerica della truppa nell'ambito delle Forze armate, per il tempo di ferma previsto, e di favorire la possibilità di assunzioni a tempo indeterminato nell'ambito del comparto sicurezza al fine di incentivare l'arruolamento come volontari nelle Forze armate.

#### *Enti di ricerca*

Per quanto riguarda gli enti di ricerca, l'ordinamento prevedeva un regime assunzionale di particolare favore in relazione alla specifica funzione espletata da tali categorie di enti: essi erano, infatti, attestati ad un regime di *turn-over* del 100% a decorrere dal 2010. In tal senso, gli enti di ricerca per l'anno 2010 avrebbero potuto procedere, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nei limiti dell'80% delle proprie entrate correnti complessive, come risultanti dal bilancio consuntivo dell'anno precedente, purché entro il limite del 100% delle risorse relative alla cessazione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato intervenute nell'anno precedente.

Con la manovra finanziaria realizzata con il d.l. 78/2010 e la novella all'art. 66, comma 14, del d.l. 112/2008 il quadro normativo è profondamente mutato ed il regime assunzionale degli enti di ricerca ha subito un forte restringimento per gli anni 2011-2014.



In particolare, per il triennio 2011-2013 tali enti potranno procedere, per ciascun anno, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato entro il limite dell'80% delle proprie entrate correnti complessive, come risultanti dal bilancio consuntivo dell'anno precedente, purché entro il limite del 20% delle risorse relative alla cessazione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato intervenute nello stesso anno. Tale vincolo assunzionale tenderà ad allentarsi nell'anno 2014, in cui il previsto limite sarà pari al 50%, per ritornare, poi, solo nel 2015, al 100%.

Rispetto a tale riallineamento delle politiche assunzionali operato sugli enti di ricerca, va evidenziato, tuttavia, il permanere di una sostanziale differenza rispetto alle altre amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, alle agenzie, agli enti pubblici non economici ed agli enti pubblici di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. 165/2001. Gli enti di ricerca, infatti, rispetto alle altre amministrazioni sottoposte a vincoli assunzionali, non hanno una doppia limitazione sia sul budget che sulle unità.

Tale circostanza, tuttavia, trova uno specifico bilanciamento nell'ordinamento in apposito correttivo sul piano della programmazione occupazionale introdotto al fine di evitare che gli incrementi retributivi raggiunti dal personale cessato potessero finanziare assunzioni oltremisura. La retribuzione iniziale del personale neoassunto ha, infatti, di norma, un costo inferiore rispetto a quello del personale cessato.

In tal senso, l'art. 35, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n.207, convertito dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14 aveva previsto che con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, fossero definite le modalità applicative delle disposizioni in materia di assunzioni che interessano gli enti di ricerca ed aveva fornito già un criterio direttivo in base al quale, al fine di garantire omogeneità di computo delle retribuzioni del personale cessato e di quello neo assunto, nella definizione delle economie delle cessazioni non si deve tenere conto del maturato economico.

Data la natura propedeutica di tale provvedimento, soltanto la sua adozione – oramai prossima - consentirà la possibilità di fornire le opportune istruzioni volte ad avviare le procedure di autorizzazione ad assumere anche per gli enti di ricerca.

Valgono anche per questa categoria di enti le considerazioni sulla mobilità e sulle categorie protette sopra evidenziate e risulta confermata la necessità di rispettare le procedure autorizzatorie mediante adozione di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 35 del d.lgs. 165/2001) previa richiesta delle amministrazioni interessate, corredata da analitica dimostrazione delle cessazioni avvenute nell'anno precedente e delle conseguenti economie e

dell'individuazione delle unità da assumere e dei correlati oneri, asseverate dai relativi organi di controllo.

Nel frattempo, gli enti di ricerca, ove lo hanno ritenuto utile, hanno continuato a presentare richieste di autorizzazioni a bandire tenendo conto delle risorse assunzionali degli anni 2010 (100% del *turn-over*) e 2011 (20% del *turn-over*), non conteggiando le risorse assunzionali relative al 2012 ed effettuando le stime relative agli anni 2010 e 2011 secondo i criteri indicati nelle circolari del Dipartimento della funzione pubblica del 27 gennaio 2009, n. 3851, per quanto riguarda l'anno 2010, e del 18 ottobre 2010, n. 46078, per quanto concerne il 2011, adeguandoli alle specificità di settore.

#### *Università*

Il comparto delle Università è un ulteriore categoria di amministrazioni per le quali il legislatore ha sempre prestato particolare favore in relazione al rilievo della funzione espletata. Anche in questa occasione, esso non è risultato inciso da alcuna modifica del relativo regime assunzionale per le finalità della finanza pubblica. Rimane perciò fermo il quadro normativo già delineato dall'art. 66, comma 13, del d.l. 112/2008 secondo cui le Università statali, per il triennio 2009-2011, fermi restando i limiti di cui all'art. 1, comma 105, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, possono procedere, per ciascun anno, ad assunzioni di personale nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa pari al 50% di quella relativa al personale a tempo indeterminato complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente. Ciascuna università è chiamata, inoltre, a destinare tale somma per una quota non inferiore al 60% all'assunzione di ricercatori a tempo indeterminato, nonché di contrattisti ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge 4 novembre 2005, n. 230, e per una quota non superiore al 10% all'assunzione di professori ordinari.

In aggiunta, essendo stato rimosso dal decreto-legge 10 novembre 2008, n.180, non è previsto alcun vincolo numerico delle unità cessate nell'anno precedente quale parametro al quale fare riferimento per le assunzioni di personale. Nel corso dei lavori parlamentari di conversione del d.l. 180/2008, come emerge dal Resoconto sommario n. 87, del 26 novembre 2008, la Commissione bilancio del Senato *“esprime, per quanto di propria competenza, parere di nulla osta sul testo nel presupposto che in relazione alle procedure di cui all'art. 1, comma 3, con riguardo al mancato riferimento al numero dei cessati, siano definite a cura del ministero dell'Istruzione, università e ricerca d'intesa con il Ministero dell'Economia e finanze specifiche modalità applicative allo scopo di evitare che, a fronte di cessazioni di personale in possesso di retribuzioni unitarie condizionate da un consistente maturato economico, si tenga esclusivamente*

*conto della retribuzione iniziale dei nuovi assunti, trascurando le prevedibili dinamiche retributive”.*

In ogni caso, il regime assunzionale previsto per le Università conferma i limiti che attengono alla spesa del personale. Infatti, in proposito, è necessario tenere conto del vincolo previsto dall'art. 1, comma 105, della l. 311/2004, che a sua volta rinvia all'art. 51, comma 4, della legge 27 dicembre 1997, n.449, secondo cui il livello massimo di spesa per il personale di ruolo delle Università statali non può eccedere il 90 % del Fondo di finanziamento ordinario. Inoltre, la percentuale massima del 50% del *turn-over* può essere applicata solo dalle Università che rispettano il vincolo del tetto di spesa del personale e può diminuire in ragione del medesimo obbligo.

La descrizione del regime assunzionale delle Università si completa, infine, con la nominata previsione di cui all'art. 1, comma 1, del d.l. 180/2008 in base alla quale il mancato rispetto del tetto di spesa del personale, rilevato al 31 dicembre di ciascun anno, determina il divieto di procedere all'indizione di procedure concorsuali e di valutazione comparativa, nonché di assumere personale.

Anche per le Università valgono i principi già espressi per quanto riguarda la mobilità e le categorie protette. Le assunzioni non seguono la procedura autorizzatoria prevista per le amministrazioni di cui ai precedenti punti.

#### *Enti del Servizio Sanitario Nazionale*

Il regime assunzionale degli enti del Servizio Sanitario Nazionale rimane confermato secondo quanto previsto dall'art. 2, commi 71 e seguenti, della l. 191/2009 (legge finanziaria 2010), non essendo stato interessato da alcun intervento della manovra estiva 2010.

Anche nel triennio 2010-2012, il relativo impianto rimane quello fissato dalla legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n.296) che prevedeva che gli enti del Servizio Sanitario Regionale concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che le spese del personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'Irap, non superassero per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4%.

In tal senso, gli enti del Servizio Sanitario Nazionale possono effettuare assunzioni nel rispetto del suddetto limite di spesa nonché degli indirizzi fissati dalle regioni nella loro autonomia. In particolare, tali enti sono chiamati a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che le spese del personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'imposta regionale sulle attività produttive, non

superino per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4%. A tale fine si considerano anche le spese per il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, contratto di collaborazione coordinata e continuativa o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni.

I criteri di calcolo della spesa di personale sono definiti nel senso che per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, il calcolo va fatto al netto delle spese derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro intervenuti successivamente all'anno 2004. Sono comunque fatte salve, e devono essere escluse sia per l'anno 2004 sia per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, le spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati, nonché le spese relative alle assunzioni a tempo determinato e ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa per l'attuazione di progetti di ricerca finanziati ai sensi dell'art. 12-*bis* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.502.

A tali vincoli, si aggiungono ulteriori impegni di razionalizzazione dell'organizzazione, nell'ambito degli indirizzi fissati dalle regioni, attraverso la predisposizione di un programma annuale di revisione delle consistenze di personale dipendente a tempo indeterminato, determinato, che presta servizio con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di lavoro flessibile o con convenzioni, finalizzato alla riduzione della spesa complessiva per il personale, con conseguente ridimensionamento dei pertinenti fondi della contrattazione integrativa, mediante definizione di parametri standard per l'individuazione delle strutture semplici e complesse, nonché delle posizioni organizzative e di coordinamento, rispettivamente, delle arce della dirigenza e del personale del comparto del Servizio Sanitario Nazionale, nel rispetto delle disponibilità dei fondi per il finanziamento della contrattazione.

#### *Autonomie regionali e locali*

Significativi interventi da parte del d.l. 78/2010 hanno interessato, in materia di assunzioni, le autonomie regionali e locali.

L'art. 14, commi 7 e seguenti, è intervenuto modificando il comma 557 dell'art. 1 della l. 296/2006 ed aggiungendo ad esso altri due commi importanti, ovvero il comma 557-bis e il 557-ter. Questi tre commi vanno a delineare in maniera più dettagliata, ma non per questo compiuta, il sistema della spesa di personale di questi enti definendo i vincoli, gli obiettivi da perseguire ed i criteri di calcolo della spesa.

Al fine di definire tale quadro, quanto meno per gli enti sottoposti al Patto di stabilità, le nuove disposizioni devono essere integrate con le modifiche apportate al relativo regime delle assunzioni di questi enti previsto all'art. 76 del d.l. 112/2008.

Per quanto riguarda al contrario gli enti non sottoposti al Patto di stabilità, il riferimento va tanto all'art. 76 del d.l. 112/2008, quanto all'art. 1, comma 562, della l. 296 del 2006. Per quanto riguarda il lavoro flessibile si richiamano poi le disposizioni dell'art. 6, comma 7, e dell'art. 9, comma 28, contenute nel d.l. 78/2010.

In particolare, il nuovo quadro normativo ha chiarito che il concetto di spesa del personale deve essere calcolato al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'Irap, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali e che costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.

E' rimasto fermo, quindi, con la manovra, l'obbligo di riduzione della spesa di personale rispetto all'anno precedente. Tale riduzione va realizzata garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ad ambiti prioritari di intervento chiaramente definiti:

- riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile. Su questo fronte si richiama l'attenzione sul nuovo vincolo, che si è aggiunto a quello generale di riduzione delle spese di personale, e che si sostanzia nell'obbligo di ridurre le percentuali di incidenza delle spese di personale rispetto alle spese correnti. Per quanto riguarda il lavoro flessibile, per le regioni e le province autonome è stato introdotto un ulteriore vincolo, che è quello di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010. Detta norma prevede che, a decorrere dall'anno 2011, alcune amministrazioni centrali, fermo quanto previsto dagli artt. 7, comma 6, e 36 del d.lgs. 165/2001, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le stesse amministrazioni, la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'art. 70, comma 1, lett. d), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, non può essere superiore al tetto del 50% calcolato su quanto speso per le rispettive finalità nell'anno 2009. Costituendo tali disposizioni principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le Regioni, le Province

autonome e gli enti del Servizio Sanitario Nazionale, ne deriva che questi ulteriori vincoli operano anche per le Regioni;

- razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organici. È chiaro l'intento di realizzare assetti organizzativi che garantiscano l'aggregazione delle funzioni secondo criteri omogenei e che orientino le strutture allo svolgimento delle attività principali, piuttosto che di quelle di supporto. La riduzione degli uffici dirigenziali rappresenta un criterio di contenimento della spesa in relazione ai costi connessi con il funzionamento di uffici distinti piuttosto che unificati;
- contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali. Si osservino in proposito le disposizioni contenute dell'art. 9 del d.l. 78/2010, quali ad esempio quelle che per il triennio 2011-2013 congelano il trattamento economico complessivo del singolo a quanto spettante come trattamento ordinario nell'anno 2010, oppure quelle che sanciscono che, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

Con riferimento al nuovo comma 557-ter, aggiunto all'art. 1 della l. 296/2006, è, poi, importante evidenziare come il legislatore abbia fornito un chiarimento importante relativo al caso di mancato rispetto del vincolo di riduzione previsto dal comma 557, cui consegue il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione ed incluso il divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione stessa.

La effettività della disposizione di divieto ad assumere rimasta confermata, nella sua portata, anche per gli enti che non rispettino il Patto di stabilità interno ovvero per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti, anche se, in tale ultimo caso, il divieto è meno rigido in quanto riguarda le assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, ma non comprende gli ulteriori divieti sopra richiamati.

In conclusione, in seguito agli effetti della manovra, tutti gli enti che hanno un'incidenza delle spese di personale inferiore al 40% delle spese correnti, senza graduazioni di sorta rispetto al valore, possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. La operatività della disciplina menzionata è risultata operativa fin dal 2010, ad eccezione della disposizione sul *turn-over* che si applica a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010.

Infine, con riferimento alla materia delle assunzioni degli enti locali non sottoposti al Patto (Comuni con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti, Comunità montane e Unioni di Comuni), il regime assunzionale in vigore si caratterizza per avere una natura mista basata sulla spesa del personale, da una parte, e sul *turn-over* dall'altro.

In particolare l'art. 1, comma 562, della l. 296/2006 ha previsto per questi enti che le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004. Fermo restando detto limite, le assunzioni di personale possono essere effettuate nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno.

La legge finanziaria 2008 aveva integrato la predetta disposizione (art. 3, comma 121, della l. 244/2007) stabilendo che si può derogare ai predetti limiti per ragioni analiticamente motivate agli organi di revisione contabile degli enti locali e da questi accertate in sede di presentazione dei documenti di programmazione del fabbisogno di personale. Le possibilità di deroga non sono più oggi consentite in quanto l'art. 14, comma 10, del d.l. 78/2010 le ha soppresse.

#### **4.1.1 La proroga delle graduatorie vigenti e le modalità del relativo utilizzo**

*La proroga della vigenza delle graduatorie di concorsi pubblici per le amministrazioni soggette a limitazioni delle assunzioni.*

L'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni ed approvate successivamente al 30 settembre 2003 era fissata al 31 dicembre 2010 dall'articolo 17, comma 19, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

Il decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, di proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie,

convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, ha spostato tale termine di scadenza delle graduatorie al 31 marzo 2011.

La proroga della vigenza si riferisce solo alle graduatorie relative a concorsi pubblici. Non sono state interessate dalla norma le graduatorie relative a concorsi riservati o a procedure verticali. E' rimasto fermo, tra l'altro, per quanto attiene alle procedure verticali, il disposto di cui all'articolo 24 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 che al comma 1, prevede che: "*Ai sensi dell'articolo 52, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come introdotto dall'articolo 62 del presente decreto, le amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 1° gennaio 2010, coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni.*" In tal senso, non è più possibile ricorrere allo scorrimento di graduatorie relative ad idonei delle progressioni verticali già a decorrere dal 1° gennaio 2010.

Le graduatorie in questione, inoltre, riguardano soltanto le procedure concorsuali a tempo indeterminato, rimanendo vigenti le scadenze ordinarie previste dalla normativa vigente per quanto riguarda il tempo determinato.

Per quanto riguarda le amministrazioni che possono avvalersi della proroga, l'ordinamento prevede un regime di vigenza puntuale per le graduatorie. In particolare, l'articolo 35, comma 5-ter, del d.lgs. 165/2001, stabilisce che "Le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche rimangono vigenti per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione. Sono fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali."; lo stesso termine di tre anni risulta fissato dall'art. 91, comma 4, del d.lgs. 267/2000.

La previsione di una vigenza temporale limitata delle graduatorie risponde a molteplici finalità: certezza del diritto, imparzialità, trasparenza, utilizzo delle graduatorie per un arco temporale coerente con il contesto dell'ordinamento giuridico su cui si è fondata la selezione.

La previsione di una proroga della vigenza delle graduatorie è da intendere, dunque, come norma di deroga ed in quanto tale circoscritta nell'ambito ristretto ed in ragione della causale specifica voluti dal legislatore.

Questa precisazione è necessaria per sottolineare che la disposizione in parola è rivolta esclusivamente "alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni" trovando proprio nella predetta limitazione, che di fatto rende non utilizzabile le graduatorie, la giustificazione di una deroga al regime ordinario. La limitazione alle assunzioni può nascere tanto da una disciplina assunzionale ordinaria che limita il *turn-over*, quanto da una disciplina sanzionatoria legata a mancati adempimenti da parte delle amministrazioni: è possibile applicare la deroga in entrambi i casi.



In relazione agli ulteriori e più stringenti vincoli introdotti dal d.l. 78/2010, le amministrazioni soggette a limitazioni delle assunzioni sono pressoché tutte: le amministrazioni dello Stato, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, tutte le Agenzie, le Regioni, le Province, i Comuni, le Università, le Camere di commercio, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, compresi gli enti di ricerca, inseriti nell'elenco ISTAT.

Non sono sottoposti a vincoli assunzionali esclusivamente il Comparto Scuola e le istituzioni di Alta formazione e specializzazione artistica e musicale (AFAM), i segretari provinciali e comunali. Per quanto riguarda gli enti pubblici regionali e locali il regime, come sopra evidenziato, è fissato dai rispettivi ordinamenti. Analogamente avviene per le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio Sanitario Nazionale, tenuto conto che il regime ordinario non prevede vincoli, salvo eventuali indicazioni prescritte dalla Regione o i vincoli che derivano dai piani di rientro.

In considerazione di quanto osservato, le amministrazioni che non hanno vincoli non possono avvalersi della proroga della vigenza delle graduatorie ed in ogni caso i suddetti principi valgono soltanto per le graduatorie "approvate successivamente al 30 settembre 2003". Deriva da ciò che tutte le graduatorie precedenti hanno ormai cessato la loro efficacia e non possono essere più utilizzate.

In merito all'utilizzo delle graduatorie di idonei, mediante scorrimento, la giurisprudenza costante ritiene che, pur in presenza di proroghe delle stesse, la posizione vantata dal soggetto risultato idoneo, a seguito dell'espletamento di un pubblico concorso, non ha natura e consistenza di un diritto soggettivo laddove l'amministrazione intenda coprire il posto in pianta organica, ma di mera aspettativa (C.d.S sez. V - 1° ottobre 2010, C.d.S sez. IV - 27 luglio 2010, n. 4910), essendo il c.d. "scorrimento" una facoltà, espressione del potere discrezionale, e non un obbligo dell'amministrazione, che può anche decidere di bandire un nuovo concorso.

In merito all'utilizzazione di graduatorie si ricorda l'art. 9 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 che rinviava ad un regolamento, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la definizione di modalità e i criteri con i quali le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e gli enti pubblici non economici possono ricoprire i posti disponibili, nei limiti della propria dotazione organica, utilizzando gli idonei delle graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni del medesimo comparto di contrattazione. Tuttavia con l'articolo 3, comma 61, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, è stato previsto che, in attesa dell'emanazione di tale regolamento, le medesime amministrazioni pubbliche ivi contemplate, nel rispetto delle limitazioni prescritte in materia di assunzioni,

possono utilizzare le graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni, previo accordo tra le amministrazioni interessate.

*L'ulteriore proroga apportata con il DPCM 28 marzo 2011*

A fronte del permanere delle limitazioni delle assunzioni sopra evidenziate e nonostante la proroga al 31 marzo 2011 operata con il d.l. 225/2010, con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 marzo 2011 è stato ritenuto opportuno ed utile procedere ad una ulteriore proroga della efficacia di alcune delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, relative alle amministrazioni pubbliche soggette alle predette limitazioni, ed approvate successivamente al 30 settembre 2003.

Ciò in considerazione del fatto che i numerosi e complessi adempimenti previsti dalla normativa vigente in tema di riassetto organizzativi, riduzione delle dotazioni organiche, riforma del lavoro pubblico non hanno consentito alle amministrazioni interessate di provvedere nei tempi programmati alle assunzioni di personale a tempo indeterminato nei limiti e con i vincoli della disciplina in materia. Di fatto alcune amministrazioni si sono trovate nella difficoltà di dare corso alle assunzioni autorizzate in quanto alcuni dei relativi provvedimenti di autorizzazione ad assumere avevano definito il loro corso in tempi recenti senza che le amministrazioni avessero ancora potuto darvi attuazione. Altri provvedimenti di autorizzazione, inoltre, risultavano ancora in itinere, non essendo ancora formalizzati in un atto definito.

Con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in parola, dunque, anche per far fronte alle pressanti richieste da parte delle amministrazioni interessate, ma relativamente ad un numero chiuso di procedure assunzionali, si è provveduto a definire il 31 dicembre 2011 come ulteriore termine di efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni ed approvate successivamente al 30 settembre 2003.

*Gli effetti del provvedimento di proroga 2010 sul termine di scadenza previsto dall'articolo 2, comma 100, della legge 24 dicembre 2007, n. 244*

L'articolo 1 del citato d.l. 225/2010 ha prorogato, tra l'altro, anche il termine di scadenza previsto dall'articolo 2, comma 100, l. 244/2007.

Tale norma estendeva il beneficio - previsto dalla legge 9 marzo 1971, n. 98 - dell'assunzione a tempo indeterminato, a domanda, con inquadramento anche in soprannumero in quanto occorresse, nei ruoli organici del personale delle amministrazioni dello Stato al personale civile

che, prestando servizio continuativo per almeno un anno alla data del 31 dicembre 2006, fosse stato licenziato in conseguenza di provvedimenti di soppressione o riorganizzazione delle basi militari degli organismi operanti nel territorio nazionale nell'ambito della Comunità Atlantica ed adottati entro tale data. Ai fini delle assunzioni, la norma istituita, presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, uno specifico fondo con una dotazione di 7,250 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008.

L'intervento di aggiornamento operato, pur lasciando inalterati il regime giuridico del beneficio, i requisiti di ammissibilità ed i limiti di spesa previsti, al netto degli importi già utilizzati per le assunzioni degli ex dipendenti della Base militare di La Maddalena, sposta al 31 marzo 2011 il termine ultimo entro il quale possa essere avvenuto il licenziamento da una base NATO, sempre in conseguenza di un provvedimento di soppressione o riorganizzazione della stessa, affinché il personale interessato possa chiedere di essere inquadrato nei ruoli di una amministrazione dello Stato in applicazione della citata l. 98/1971.

In relazione a quanto sopra, le amministrazioni statali saranno chiamate a valutare una disponibilità di massima all'assunzione di dette unità di personale, in relazione ai rispettivi fabbisogni, tenuto conto di sedi periferiche viciniori alle località ove hanno sede le basi NATO interessate dai processi di riorganizzazione sopra indicati, in particolare Catania (Sigonella), Napoli e Verona.

Ciò anche in considerazione del fatto che dette assunzioni non devono essere computate nell'ambito del budget assunzionale ordinario, ma sono finanziate dal fondo previsto dall'articolo 2, comma 100, della l. 244/2007.

#### **4.1.2 Specificità e deroghe introdotte nel nuovo regime assunzionale**

*Le innovazioni al regime del trattenimento in servizio e l'equiparazione delle riammissioni a nuova assunzione*

Per quanto riguarda l'istituto del trattenimento in servizio, l'art. 9, comma 31, del d.l. 78/2010 stabilisce che "al fine di agevolare il processo di riduzione degli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni" a decorrere dal 31 maggio 2010, "fermo il rispetto delle condizioni e delle procedure previste dai commi da 7 a 10 dell'art. 72 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, i trattenimenti in servizio previsti dalle predette disposizioni possono essere disposti esclusivamente nell'ambito delle facoltà assunzionali consentite dalla legislazione vigente in base alle cessazioni del

*personale e con il rispetto delle relative procedure autorizzatorie; le risorse destinabili a nuove assunzioni in base alle predette cessazioni sono ridotte in misura pari all'importo del trattamento retributivo derivante dai trattenimenti in servizio."*

Ne deriva, in proposito che:

- il trattenimento in servizio dal 65° al 67° anno di età viene equiparato, in termini finanziari, ad una nuova assunzione e va, pertanto, gestito nei limiti del *turn-over*, intesi sia sotto l'aspetto della percentuale di assunzioni possibili in relazione alle unità cessate, sia rispetto alla percentuale di utilizzo delle economie derivanti dalle cessazioni stesse che va a costituire l'ammontare delle risorse finanziarie disponibili;
- è fatta salva la disciplina ordinamentale che dà facoltà all'amministrazione, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di accogliere la richiesta in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi;
- sono confermati i vincoli temporali di presentazione della domanda di trattenimento. Essa va presentata all'amministrazione di appartenenza dai ventiquattro ai dodici mesi precedenti il compimento del limite di età per il collocamento a riposo previsto dal proprio ordinamento. Il rispetto dei tempi prescritti assume, oggi, particolare rilevanza in quanto può consentire all'amministrazione procedente di operare una programmazione più puntuale del fabbisogno e di attivare le procedure autorizzatorie necessarie;
- il trattenimento in servizio è sottoposto ad autorizzazione ad assumere come ordinariamente previsto dal regime vigente (art. 35, comma 4, d.lgs. 165/2001). Non si rinviengono nella disposizione margini che possano consentire deroghe. Ne scaturisce che le amministrazioni dovranno, come detto, favorire un puntuale rispetto della tempistica prescritta dalla disciplina dettata per l'istituto giuridico trattato. Per questa fattispecie potranno essere adottati appositi provvedimenti;
- ai fini del calcolo della spesa, il costo relativo ad un dipendente trattenuto andrà computato in misura pari all'importo del trattamento retributivo derivante dal trattenimento (trattamento economico fondamentale ed accessorio); il dipendente trattenuto potrà essere considerato cessato dal servizio solo una volta e precisamente all'atto dell'estinzione del rapporto di lavoro;
- la normativa illustrata sul trattenimento in servizio si applica al personale dirigenziale ed al personale non dirigenziale; non vi sono distinzioni tra personale in regime pubblicistico e personale contrattualizzato in regime privatistico.

Il nuovo regime esclude dall'ambito di applicazione i trattenimenti in servizio previsti dall'art. 16, comma 1 *bis* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, e, in via transitoria, limitatamente agli anni 2011 e 2012, i capi di rappresentanza diplomatica nominati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del richiamato decreto.

Anche le riammissioni in servizio, nel rispetto della normativa vigente, sono equiparate a nuova assunzione.

*Lo speciale regime assunzionale previsto per gli enti di nuova istituzione e di piccola dimensione*

Una speciale disciplina in tema di assunzioni è stata prevista dall'art. 9, comma 36, del d.l. 78/2010 per gli enti di nuova istituzione, in considerazione del fatto che gli stessi non possono, di fatto, contare sul *turn-over* del personale in servizio. Al fine di individuare l'ambito soggettivo della norma, deve essere considerato che la nuova istituzione va intesa in senso assoluto come nuovo ingresso dell'ente nell'ordinamento giuridico, non rilevando, ai fini dell'applicazione del regime speciale, il nuovo ente che deriva da processi di accorpamento o fusione di precedenti organismi. In quest'ultimo caso avremmo, infatti, per l'ente derivato una disciplina delle assunzioni rientrante in quella ordinaria.

L'attenzione del legislatore è limitata al quinquennio decorrente dall'istituzione del nuovo ente. Pertanto, per gli enti la cui istituzione è risalente in epoca anteriore al quinquennio, il regime delle assunzioni è riconducibile alla disciplina ordinaria.

Nello specifico, fatte salve le maggiori facoltà assunzionali eventualmente previste dalla legge istitutiva, gli enti di nuova istituzione possono effettuare assunzioni nel limite del 50% delle entrate correnti ordinarie aventi carattere certo e continuativo e, comunque, nel limite complessivo del 60% della dotazione organica. Come per tutte le assunzioni, anche in questo caso le stesse possono avvenire solo previo esperimento delle procedure di mobilità.

Dal punto di vista operativo, gli enti potranno beneficiare della norma speciale attraverso la predisposizione di appositi piani annuali di assunzioni, da sottoporre all'approvazione da parte dell'amministrazione vigilante d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica ed il Ministero dell'Economia e delle finanze. Tali piani annuali, un a volta approvati, sostituiranno le procedure autorizzatorie eventualmente previste.

La nuova norma ha l'evidente obiettivo di impedire che la restrittività dei vincoli assunzionali imposti possa produrre effetti penalizzanti nei confronti dell'efficienza e della efficacia gestionale di quegli enti che in relazione alla propria recente istituzione non posseggono ancora numeri sufficienti ad assicurare le misure di *turn-over* previste.

Una ulteriore noma speciale, introdotta dall'articolo 9, comma 11, del d.l. 78/2010, riguarda, infine, gli enti per i quali, generalmente a causa della loro piccola dimensione, le assunzioni effettuabili in riferimento alle cessazioni intervenute nell'anno precedente, riferite a ciascun anno, siano inferiori all'unità. Per questi enti le quote non utilizzate potranno essere cumulate con quelle derivanti dalle cessazioni relative agli anni successivi, fino al raggiungimento dell'unità.

#### 4.1.3 I dati relativi alle amministrazioni centrali

##### *Le autorizzazioni concesse*

Nel corso del 2010 sono state complessivamente concesse alle amministrazioni n. 1.211 autorizzazioni a bandire e n. 42.777 autorizzazioni ad assumere.

Per quanto riguarda le autorizzazioni a bandire, rilasciate con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 novembre 2010, le autorizzazioni hanno riguardato per n. 264 unità i Ministeri, n. 542 unità le Agenzie e n. 408 i rimanenti enti.

Per quanto riguarda le autorizzazione complessivamente rilasciate ad assumere, le unità autorizzate sono state n. 234 presso gli organi centrali dello Stato, n. 35.095 presso i Ministeri, n. 6.811 presso i corpi di sicurezza, n. 207 presso le Agenzie, n. 541 presso gli enti pubblici non economici.

Le autorizzazioni ad assumere rilasciate ai Ministeri scontano n. 33.495 autorizzazioni al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca comprensive anche del personale docente e non docente della scuola.

##### *La distribuzione della autorizzazioni a bandire*

**Tabella 2** – Autorizzazioni a bandire – anno 2010

AUTORIZZAZIONI A BANDIRE													
ANNO 2010													
PROVVEDIMENTO	MINISTERI						AGENZIE				ENTI		TOTALE
	INTERNO	GIUSTIZIA-DAP	MEF	POLITICHE AGRICOLE RUOLO AGRIC.	POLITICHE AGRICOLE I.C.Q.	SALUTE	AGENZIA ENTRATE	AGENZIA DOGANE	AIFA	AGEA	INPS	ISS	
DPCM 30/11/2010	95	18	100	6	8	37	310	50	179	3	299	106	1211
TOTALE	95	18	100	6	8	37	310	50	179	3	299	106	1211

*La distribuzione delle autorizzazioni ad assumere***Tabella 3** – Autorizzazioni ad assumere – anno 2010 (compresi i part-time, le progressioni verticali e le autorizzazioni del personale della scuola)

PROVVEDIMENTO	UNITA' AUTORIZZATE					TOTALE
	ORGANI CENTRALI DELLO STATO	MINISTERI	CORPI DI SICUREZZA	AGENZIE	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	
DPR 17/11/2010	0	16.670	0	0	0	16.670
DPCM 03/12/2010	3	0	0	0	0	3
DPCM 03/12/2010	0	0	2.968	0	0	2.968
DPCM 21/09/2010	0	0	3.843	0	0	3.843
DPCM 15/07/2010	170	633	0	10	12	825
DPCM 18/3/2010	57	1.058	0	197	418	1.730
DPCM 18/03/2010	4	0	0	0	0	4
DPCM 03/02/2010	0	17	0	0	0	17
DPR 01/02/2010	0	16.717	0	0	0	16.717
<b>T O T A L E</b>	<b>234</b>	<b>35.095</b>	<b>6.811</b>	<b>207</b>	<b>541</b>	<b>42.777</b>

**Tabella 4** – Unità autorizzate ( Organi centrali dello Stato)

PROVVEDIMENTO	Unità autorizzate				
	ORGANI CENTRALI DELLO STATO				
	CORTE DEI CONTI	CONSIGLIO DI STATO	AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO	P C M	TOTALE
DPR 17/11/2010					0
DPCM 03/12/2010		3			3
DPCM 03/12/2010					0
DPCM 21/09/2010					0
DPCM 15/07/2010	167	3			170
DPCM 18/3/2010	8	1	13	35	57
DPCM 18/03/2010	2	2			4
DPCM 03/02/2010					0
DPR 01/02/2010					0
<b>T O T A L E</b>	<b>177</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>35</b>	<b>234</b>

**Tabella 5 - Unità autorizzate (Ministeri)**

PROVVEDIMENTO	Unità autorizzate														TOTALE		
	MINISTERI																
	AFFARI ESTERI	INTERNO	GIUSTIZIA - ARCH. NOTARILI	GIUSTIZIA - DOG	GIUSTIZIA - DAP	GIUSTIZIA - MINORILE	DIFESA	MEF	SVILUPPO ECONOMICO	POLITICHE AGRICOLE RUOLO AGRICOLTURA	POLITICHE AGRICOLE - I.C.Q.	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	LAVORO	SALUTE		MIUR	BENI CULTURALI
DPR 17/11/2010															16.670		<b>16.670</b>
DPCM 03/12/2010																	<b>0</b>
DPCM 03/12/2010																	<b>0</b>
DPCM 21/09/2010																	<b>0</b>
DPCM 15/07/2010	2												9	72	550		<b>633</b>
DPCM 18/3/2010		33	1	99	12	2	83	114	10	3	2	97	16	7	36	543	<b>1.058</b>
DPCM 18/03/2010																	<b>0</b>
DPCM 03/02/2010	17																<b>17</b>
DPR 01/02/2010															16.717		<b>16717</b>
<b>TOTALE</b>	<b>19</b>	<b>33</b>	<b>1</b>	<b>99</b>	<b>12</b>	<b>2</b>	<b>83</b>	<b>114</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>97</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>33.495</b>	<b>1.093</b>	<b>35.095</b>

**Tabella 6 - Unità autorizzate (Corpi di Sicurezza)**

PROVVEDIMENTO	Unità autorizzate						TOTALE
	CORPI DI SICUREZZA						
	CARABINIERI	POLIZIA	FINANZA	FORESTALE	PENITENZIARIA	VIGILI DEL FUOCO	
DPR 17/11/2010							<b>0</b>
DPCM 03/12/2010							<b>0</b>
DPCM 03/12/2010			1.244	269	760	695	<b>2.968</b>
DPCM 21/09/2010	1.810	2.033					<b>3.843</b>
DPCM 15/07/2010							<b>0</b>
DPCM 18/3/2010							<b>0</b>
DPCM 18/03/2010							<b>0</b>
DPCM 03/02/2010							<b>0</b>
DPR 01/02/2010							<b>0</b>
<b>TOTALE</b>	<b>1.810</b>	<b>2.033</b>	<b>1.244</b>	<b>269</b>	<b>760</b>	<b>695</b>	<b>6.811</b>



**Tabella 7- Unità autorizzate (Agenzie)**

PROVVEDIMENTO	Unità autorizzate				
	<i>A G E N Z I E</i>				
	AGENZIA ENTRATE	AGENZIA TERRITORIO	AGENZIA DOGANE	A G E A	TOTALE
DPR 17/11/2010					0
DPCM 03/12/2010					0
DPCM 03/12/2010					0
DPCM 21/09/2010					0
DPCM 15/07/2010	10				10
DPCM 18/3/2010	126	32	31	8	197
DPCM 18/03/2010					0
DPCM 03/02/2010					0
DPR 01/02/2010					0
<b>T O T A L E</b>	<b>136</b>	<b>32</b>	<b>31</b>	<b>8</b>	<b>207</b>

**Tabella 8 - Unità autorizzate (Enti pubblici non economici)**

PROVVEDIMENTO	Unità autorizzate													
	<i>ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI</i>													
	INAIL	INPS	INPDAP	IPOST	ENAC	IPSEMA	ENPALS	UNIRE	ACCADEMIA LINCEI	CRI	ENIT	ICE	PARCO DEL POLLINO	TOTALE
DPR 17/11/2010														0
DPCM 03/12/2010														0
DPCM 03/12/2010														0
DPCM 21/09/2010														0
DPCM 15/07/2010	7		5											12
DPCM 18/3/2010	47	179	143	1	4	1	1	1	2	33	1	4	1	418
DPCM 18/03/2010														0
DPCM 03/02/2010														0
DPR 01/02/2010														0
<b>T O T A L E</b>	<b>54</b>	<b>179</b>	<b>148</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>33</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>430</b>

#### **4.1.4 Gli interventi sulla disciplina dell'accesso agli impieghi presso le pubbliche amministrazioni**

*La nuova disciplina per l'accesso, tramite concorso pubblico per titoli ed esami, alla qualifica di dirigente di prima fascia*

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 ottobre 2010 ha disciplinato l'accesso, tramite concorso pubblico, alla qualifica di dirigente di prima fascia per il conferimento di funzioni dirigenziali di livello generale, in applicazione dell'articolo 28-*bis*, commi da 1 a 5, del d.lgs. 165/2001 e successive modificazioni ed integrazioni. Le disposizioni introdotte si applicano alle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, nonché agli enti pubblici non economici i cui regolamenti organizzativi prevedono funzioni dirigenziali di livello generale. La nuova normativa non si applica alle carriere e alla dirigenza di cui all'articolo 3 del citato decreto legislativo.

In sede di programmazione del fabbisogno, e comunque non oltre il 31 gennaio di ogni anno, le amministrazioni definiscono, su base previsionale triennale, il numero dei posti di funzione dirigenziale di livello generale che si rendono disponibili per cessazione dal servizio dei soggetti incaricati con qualifica di dirigente di prima fascia appartenenti ai ruoli dell'amministrazione, entro il 31 dicembre di ogni anno.

Il 50% dei posti dovrà essere destinato all'accesso tramite concorsi pubblici a tempo indeterminato e a tempo determinato, nel rispetto dei criteri e dei limiti previsti dall'articolo 28-*bis* del d.lgs. 165/2001 e dal decreto 26 ottobre 2010, fermo restando, per il restante 50% dei posti, le modalità di conferimento di incarico dirigenziale di livello generale di cui ai commi 4, 5-*bis* e 6 dell'articolo 19 del d.lgs. 165/2001, nel rispetto delle percentuali ivi indicate. Ai fini del calcolo delle disponibilità da destinare al concorso pubblico non dovranno, inoltre, tenersi in conto i posti di funzione relativi agli incarichi dirigenziali di cui all'articolo 19, comma 3, del d.lgs. 165/2001.

Nel limite dei posti individuati, e fermo restando quanto previsto in relazione ai posti da destinare al concorso pubblico a tempo determinato, le amministrazioni bandiscono un concorso pubblico per titoli ed esami, per l'accesso, mediante assunzione a tempo indeterminato, alla qualifica di dirigente di prima fascia per il conferimento di funzioni dirigenziali di livello generale.

Coloro che saranno assunti dall'amministrazione a seguito del concorso, anteriormente al conferimento dell'incarico, saranno tenuti all'espletamento di un periodo di formazione presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione Europea o di un organismo comunitario o

internazionale, da completarsi, in ogni caso, entro tre anni dalla conclusione del concorso. La frequenza sarà obbligatoria ed a tempo pieno, per una durata pari a sei mesi, anche non continuativi, e si svolgerà presso uno degli uffici indicati, scelti dal dirigente assunto tra quelli indicati dall'amministrazione, secondo le modalità che saranno disciplinate con il regolamento dell'articolo 28-bis, comma 6, del d.lgs. 165/2001.

Al termine del periodo di formazione è prevista, da parte degli uffici affidatari del neodirigente di I fascia, una valutazione del livello di professionalità acquisito che equivale, per coloro che all'atto dell'assunzione non rivestivano la qualifica di dirigente di amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, al superamento del periodo di prova necessario per l'immissione in ruolo.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 ottobre 2010 ha altresì previsto che il Dipartimento della funzione debba definire con una apposita direttiva del Ministro i criteri e le modalità di trasmissione annuale della programmazione triennale del fabbisogno delle singole amministrazioni, corredata delle informazioni dettagliate sulla tipologia e sul numero dei posti disponibili, ai fini del calcolo delle percentuali previste e delle determinazioni assunte per l'espletamento dei concorsi pubblici previsti, al fine di monitorare lo svolgimento delle procedure di reclutamento correlate e garantire il giusto raccordo delle diverse modalità di accesso alla dirigenza della prima fascia.

Su richiesta delle amministrazioni interessate, inoltre il Dipartimento della funzione pubblica potrà promuovere convenzioni per la gestione unificata dei concorsi nonché iniziative per agevolare l'informatizzazione delle procedure concorsuali. Risulta in proposito espressamente previsto che le amministrazioni debbano favorire nella gestione delle procedure concorsuali la più ampia diffusione delle procedure informatiche e la piena applicazione della normativa sulla posta elettronica certificata. Per quanto non specificamente previsto, è previsto il rinvio alle norme in materia di accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, e successive modificazioni, per le parti non incompatibili.

In sede di prima applicazione del regolamento, le percentuali sono state applicate tenendo conto dei posti di funzione di livello generale che si rendono disponibili a decorrere dal 1° gennaio 2011.

*L'introduzione della Posta Elettronica Certificata (PEC) nei rapporti con le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*

In relazione agli obiettivi anche sopra menzionati di ampia diffusione delle procedure informatiche e di piena applicazione della normativa sulla posta elettronica certificata (PEC), il

Dipartimento della funzione pubblica con la circolare 12 del 2010 è intervenuto sulla possibilità di immediata utilizzazione della PEC per presentare una domanda di ammissione ad una procedura concorsuale indetta da una pubblica amministrazione.

In particolare, è stato evidenziato che tutte le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 - e quindi anche quelle locali -, sono tenute ad accettare le domande di ammissione anche in questa forma, senza necessità di ulteriori interventi regolamentari o di apposite specifiche nei bandi di concorso.

Tale principio si applica a qualunque forma di reclutamento che determini l'accesso al pubblico impiego, sia con assunzione a tempo indeterminato sia con contratto a tempo determinato, e va rispettato anche per quanto attiene al reclutamento della dirigenza ed è estensibile, laddove compatibile, alle procedure comparative per la stipula di contratti di lavoro autonomo secondo le modalità disciplinate dall'art. 7, commi 6 e seguenti, del d.lgs. 165/2001.

Si è trattato di una presa di posizione molto importante sulla strada della semplificazione dei rapporti tra la pubblica amministrazione ed i cittadini e per la qualificazione della PEC quale strumento preferenziale di comunicazione tra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. Le linee guida fornite, infatti, rappresentano un parametro di riferimento fondamentale per lo sviluppo della digitalizzazione della pubblica amministrazione, attenendo esse essenzialmente alle problematiche della certezza della data e della presenza della firma su atti dematerializzati di terzi verso la pubblica amministrazione stessa anche in assenza della firma digitale.

I chiarimenti ed i criteri interpretativi forniti con la circolare n.12 del 2010 del Dipartimento della funzione pubblica sulla presentazione tramite PEC delle domande di ammissione ai concorsi pubblici riguardano in primo luogo l'ammissibilità della presentazione delle domande di concorso anche in via telematica.

La conferma da parte del Dipartimento della funzione pubblica con la circolare in parola si basa sull'attualizzazione della normativa concorsuale prevista nell'articolo 4 del d.P.R. 487/1994 sulla base dell'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa). In tale articolo, infatti, è espressamente previsto che tutte le istanze e le dichiarazioni da presentare alla pubblica amministrazione o ai gestori o esercenti di pubblici servizi possono essere inviate anche per fax e via telematica e che queste potranno considerarsi valide se effettuate secondo quanto previsto dall'articolo 65 del Codice dell'amministrazione digitale.

Sulla base di queste statuizioni, l'inoltro tramite posta certificata di cui all'art. 16-bis del decreto-legge 29 novembre 2008, n.185 - nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 4 del d.P.R. 487/1994 - è, pertanto, già sufficiente a rendere valida l'istanza, a considerare identificato l'autore di essa, a ritenere la stessa regolarmente sottoscritta.

Viene inoltre precisato che non è possibile rinvenire in alcun modo, nella normativa vigente in tema di concorsi, la necessità di una presentazione dell'istanza con le modalità qualificate di firma digitale ulteriormente richiamate, fermo restando che, qualora siano utilizzate dal candidato, sono senz'altro da considerare valide da parte dell'amministrazione.

D'altro canto, l'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica dell'11 febbraio 2005, n. 68, recante disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata, prevede che l'invio di messaggi con detto strumento è valido agli effetti di legge e che la validità della trasmissione e ricezione del messaggio di posta elettronica certificata è attestata rispettivamente dalla ricevuta di accettazione e dalla ricevuta di avvenuta consegna che la caratterizzano ai sensi dell'art. 6 dello stesso d.P.R.

Lo stesso principio è ribadito dall'articolo 16-*bis*, comma 5, della legge 28 gennaio 2009, n.2 secondo cui l'utilizzo della posta elettronica certificata avviene con effetto equivalente, ove necessario, alla notificazione per mezzo della posta mentre, il successivo comma 6, stabilisce che ogni amministrazione pubblica utilizza la posta elettronica certificata con tecnologie che certifichino data e ora dell'invio e della ricezione delle comunicazioni e l'integrità del contenuto delle stesse, anche al fine di avere la garanzia della coerenza tra quanto inviato dal mittente e quanto ricevuto dal destinatario.

Dalla lettura coordinata di tali norme, il Dipartimento della funzione pubblica aveva concluso che le disposizioni richiamate hanno chiaramente reso equivalente la trasmissione per posta certificata alla notificazione per mezzo della posta, consentendo il superamento delle previsioni "ostative" alla regolare presentazione della domanda contenute nell'articolo 4 del d.P.R. 487/1994 sulla base delle sopravvenute norme sulla comunicazione telematica con le pubbliche amministrazioni.

Risolto, infatti, il problema della verifica della firma in relazione alla identificazione dell'istante ovvero il problema della prova della data di spedizione in relazione al termine entro il quale deve essere spedita la domanda, viene ritenuta superata la preclusione "*di qualsiasi altro mezzo*" di presentazione della domanda diverso dalla consegna a mano e dallo strumento della raccomandata A/R sancita dal suddetto articolo 4.

In relazione a quanto evidenziato, è stato dunque affermato che non è più possibile eludere la normativa volta alla dematerializzazione dei documenti e degli atti cartacei delle pubbliche amministrazioni, anche considerando che il riferimento alla modalità cartacea (carta semplice) contenuto nella norma in parola nasceva dall'esigenza di rendere inequivocabile il superamento di una vecchia disciplina che prevedeva la presentazione della domanda di concorso in carta da bollo.

In tal senso, con la circolare n. 12 del 2009 si è fornito alle amministrazioni un punto di riferimento sulla materia, rassicurandole sulla utilizzabilità e sulla legittimità della PEC ed individuandone precisamente le fonti nei principi fondamentali del concorso pubblico, di diretta derivazione di quelli contenuti nella Costituzione, elencati nell'art. 35, comma 3, del d.lgs. 165/2001 che alla lettera a) disponendo sulle modalità di svolgimento della selezione che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, prevede il ricorso, ove opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione.

Le istanze a fondamento della norma richiamata sono le stesse che stanno alla base dei principi generali dell'attività amministrativa individuati nell'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 secondo cui "*L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità di pubblicità e di trasparenza*".

In quest'ottica le amministrazioni pubbliche devono improntare il sistema di reclutamento cercando di favorire forme di semplificazione delle procedure e soluzioni di economicità tanto dal lato dell'amministrazione pubblica quanto dal lato del cittadino, nel rispetto dell'imparzialità e della trasparenza che sono canoni supremi in materia concorsuale.

Nell'ambito della potestà regolamentare di ciascuna amministrazione, infine, è stata altresì auspicata la individuazione di percorsi ulteriori di semplificazione della comunicazione con i candidati e delle modalità di acquisizione delle domande di concorso, anche mediante appositi regolamenti o previsioni contenute nel bando, purché siano rispettati i principi essenziali che attengono alla certezza del diritto ed alla trasparenza dei processi.

Tutta la materia oggetto della circolare è stata, infine, formalizzata nel rinnovato Codice dell'Amministrazione digitale risultante dalle modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 - operate a norma dell'articolo 33 della legge 18 giugno 2009, n. 69 – con il decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235.

In tal senso, l'attivazione e l'uso della PEC non sono una concessione rimessa alla discrezionalità delle singole amministrazioni, ma devono configurarsi per i cittadini come un vero e proprio diritto in virtù del quale gli stessi cittadini (e le imprese ed i professionisti) possono utilizzarla (con le modalità previste dalla legge) senza richiedere un assenso preventivo all'amministrazione o all'ente a cui scrivono.

#### **4.1.5 La tutela del diritto all'accesso dei cittadini di altri Stati Europei ai posti di lavoro delle amministrazioni pubbliche**

In materia di reclutamento, il Dipartimento della funzione pubblica è di recente nuovamente intervenuto anche per fornire chiarimenti in ordine alla possibilità dei cittadini extracomunitari di essere ammessi a concorsi pubblici per l'accesso a posti di lavoro presso le pubbliche amministrazioni italiane ed in ordine alla possibilità del legislatore italiano di disciplinare in maniera differenziata l'accesso al pubblico impiego, atteso che è possibile ritenere che la disposizione dell'art. 38 del d.lgs. 165/2001 non sia in contrasto con la normativa comunitaria.

Sulla materia, l'originario quadro formale, così come individuato dall'art. 37 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, consentiva la partecipazione ai pubblici concorsi dei soli cittadini dello Stato italiano in conformità dell'art. 51 della Costituzione il quale prevede che: *"Tutti i cittadini dell'uno e dell'altra sesso possono accedere agli uffici pubblici ed alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge"*.

Tuttavia, il comma 2 dello stesso articolo 51 prevede che *"La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica."*

Proprio grazie a tale riserva di legge, pure ribadita in materia dall'art. 10 della stessa Costituzione secondo cui *"La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali"*, il legislatore dello Stato italiano ha ottemperato agli obblighi comunitari, recependo il contenuto delle disposizioni dell'Unione che richiedevano l'allargamento del diritto di accesso al lavoro presso amministrazioni pubbliche non solo ai cittadini italiani, ma anche ai cittadini della Comunità Europea.

In tal senso, il successivo art. 38 del d.lgs. 165/2001 che raccoglie, sul punto, le analoghe prescrizioni già fissate nell'art. 37 del d.lgs. 29/1993, per come modificato dall'art. 24 del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 80, statuendo che *"I cittadini degli Stati membri dell'Unione europea possono accedere ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche che non implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale"*, ha attuato l'apertura di cui si è detto ai cittadini comunitari, intervenendo con legge a derogare il principio generale del possesso della cittadinanza italiana previsto dalla Costituzione, essendo a ciò legittimato dalla stessa Carta fondamentale.

Detta apertura veniva fondata sulla reinterpretazione del concetto di cittadinanza. Tale condizione giuridica subiva un'evoluzione rispetto all'appartenenza al solo Stato italiano, finendo

col corrispondere con l'essere parte dell'entità sovranazionale comunitaria e andando a costituire una appartenenza allargata ma giustificata, e dunque limitata, dalla prospettiva dell'integrazione europea (cfr. parere Avvocatura dello Stato 18 febbraio 2004).

D'altro canto, con l'art. 45, paragrafo 4, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, come interpretato dalla Corte di Giustizia (causa C-149/79), è stato ritenuto legittimo che lo Stato Membro riservi ai propri cittadini quegli impieghi dell'amministrazione pubblica che prevedono l'esercizio diretto o indiretto dei pubblici poteri e delle funzioni volte a tutelare gli interessi generali dello Stato e delle autorità pubbliche.

Quindi nel pieno rispetto della evidenziata impostazione giurisprudenziale europea, l'ordinamento italiano, con la norma da ultimo esaminata ha intrapreso l'utilizzo della metodologia normativa mediante la quale l'accesso alle amministrazioni pubbliche viene disciplinato operando una puntuale valutazione sia da un punto di vista soggettivo che da un punto di vista oggettivo.

Per il profilo soggettivo, con l'art. 38, il legislatore italiano ha ritenuto di procedere alla valutazione di coloro che possono adempiere compiutamente alle attività del *civil servant* inteso come soggetto appartenente ad un generale apparato istituzionale che esprime le funzioni delle autorità nazionali e comunitarie.

In aggiunta, l'oggettiva natura delle attività svolte dal pubblico ufficio viene esaminata con specifica attenzione alle indicazioni della Corte di Giustizia in ordine all'esercizio, più o meno diretto, dei pubblici poteri svolti a garanzia dello Stato e delle autorità pubbliche e trasposta nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 febbraio 1994, n. 174, come modificato dal successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 ottobre 1994, n. 623, applicativo del citato art. 38, comma 2, del d.lgs. 165/2001, in cui vengono individuate le attività lavorative comunque riservate ai cittadini italiani.

Il legislatore ha dunque reputato di individuare nel settore pubblico, ad eccezione delle limitazioni sopra indicate, un ambito lavorativo nel quale l'attività esercitata dal pubblico dipendente possa essere estrinsecazione di una funzione istituzionale che, nella sua generalità, registra un forte grado di interconnessione con le istituzioni comunitarie, richiedendo quale elemento fondante l'appartenenza all'Unione stessa.

In materia, già sulla stessa linea, l'art. 2 del d.P.R. 487/1994, al punto 1 del comma 1, tra i requisiti generali per l'accesso all'impiego pubblico enucleava quello della cittadinanza italiana precisando che: "*Tale requisito non è richiesto ai soggetti appartenenti all'Unione Europea, fatte salve le eccezioni di cui al DPCM 7 febbraio 2004 (...).*"

La natura speciale dell'intervento operato dal legislatore italiano, nel settore pubblico, a favore del cittadino comunitario rispetto alla tutela del diritto all'accesso dei cittadini di altri Stati



europei ai posti di lavoro delle amministrazioni pubbliche, non consente, tuttavia, interpretazioni estensive a favore dei cittadini extracomunitari.

Anche secondo la giurisprudenza, pur tenuto conto che gli orientamenti in materia non sono totalmente consolidati, la norma derogatoria in materia di accesso al pubblico impiego prevista dall'art 38 del d.lgs. 165/2001 non ha eliminato il divieto di accesso dei cittadini extracomunitari all'impiego pubblico e non presenta sintomi di incostituzionalità sotto il profilo della disparità di trattamento.

D'altro canto, in ossequio alla riserva di legge di cui all'articolo 51, comma 2, della Costituzione, secondo cui solo la legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica, è possibile ritenere il solo legislatore legittimato ad interventi di disciplina della materia, non reputandosi all'uopo sufficiente l'orientamento espresso in sede giurisprudenziale. In tal senso il legislatore ha operato quando ha parificato, a tali fini, i cittadini comunitari a quelli italiani, nonché laddove ha consentito l'accesso in specifici settori pubblici ad alcune categorie di lavoratori stranieri, ai sensi dell'articolo 27 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

#### **4.1.6 Gli ulteriori vincoli previsti all'utilizzazione del lavoro flessibile e la stabilizzazione del lavoro precario**

Le leggi finanziarie 2007 e 2008 avevano introdotto una procedura speciale volta a stabilizzare i rapporti di lavoro subordinato di personale a tempo determinato che avevano maturato il requisito dei tre anni, secondo le specifiche indicate nella legge e trattate nel dettaglio dalla circolare 5 del 2008 del Dipartimento della funzione pubblica.

Per ripristinare le procedure di reclutamento tramite concorso pubblico il d.l. 78/2009 (articolo 17 commi da 10 a 13) aveva poi previsto procedure speciali per il triennio 2010-2012.

Tali disposizioni hanno previsto, per quella platea di lavoratori subordinati a tempo determinato individuata dalle leggi finanziarie 2007 e 2008 come possibili destinatari di stabilizzazione, la possibilità di indire procedure concorsuali pubbliche con una riserva di posti non superiore al 40% di quelli messi a concorso (art. 17, comma 10, d.l. 78/2009). Inoltre, per le suddette categorie di personale, unitamente ai titolari di contratto di collaborazione coordinata e continuativa in possesso dei requisiti richiesti dalle leggi finanziarie 2007 e 2008, sono contemplate procedure speciali per titoli ed esami volti a valorizzare con apposito punteggio l'esperienza professionale maturata (art. 17, comma 11, d.l. 78/2009). Altra procedura è quella che

riguarda il personale che, avendo maturato i requisiti previsti per la stabilizzazione in qualifiche per le quali non è richiesto un titolo di studio superiore a quello della scuola dell'obbligo, che abbia la professionalità richiesta e i requisiti previsti per l'accesso al pubblico impiego, può accedere ad assunzioni a tempo indeterminato nelle stesse qualifiche previa adozione di apposite graduatorie da parte della relativa amministrazione (art. 17, comma 12, d.l. 112/2009).

Le amministrazioni devono, alla luce delle suddette disposizioni, valutare nella loro programmazione del fabbisogno, la possibilità di destinare il 40% delle risorse finanziarie per l'indizione dei suddetti concorsi (art. 17, comma 13, d.l. 78/2009).

Nella considerazione che un utilizzo improprio delle tipologie di lavoro flessibile determina nuovo precariato, le amministrazioni pubbliche, nonché i competenti organi di controllo, sono tenute ad evitare l'insorgere di tali fenomeni, che si pongono in antitesi con i principi che riguardano il corretto funzionamento delle stesse, ed a vigilare sul corretto ricorso alle tipologie di lavoro flessibile nel rispetto rigoroso ed attento delle condizioni di ammissibilità connesse con le esigenze temporanee o eccezionali, escludendone, pertanto, l'utilizzo per far fronte ad esigenze ordinarie e continuative (si vedano al riguardo l'articolo 7, comma 6, per il lavoro flessibile di tipo autonomo, e l'art. 36, per il lavoro flessibile subordinato, del d.lgs. 165/2001).

A tal fine vanno evidenziati anche i nuovi vincoli finanziari previsti, a decorrere dall'anno 2011, introdotti dall'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010 che riducono le disponibilità nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. A tale limite, le medesime amministrazioni dovranno altresì conformarsi per la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera *d*) del d.lgs. 276/2003, e successive modificazioni ed integrazioni.

Per il comparto scuola e per quello delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale trovano applicazione le specifiche disposizioni di settore.

Per gli enti di ricerca rimane confermato quanto previsto dall'articolo 1, commi 187 e 188, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste dal citato comma 28, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009. Il mancato rispetto dei predetti limiti costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

## 4.2 La mobilità

### 4.2.1 La mobilità come strumento di flessibilità organizzativa

I vincoli assunzionali, che impediscono un ricambio delle risorse in ragione del *turn-over*, le esigenze di contenimento della spesa di personale, la limitatezza dei mezzi a disposizione rendono ancora più indispensabile un'organizzazione delle attività e delle risorse secondo i principi e le modalità del ciclo delle *performance* di cui al Titolo II del d.lgs. 150/2009. L'esiguità dei mezzi disponibili, infatti, non può compromettere il regolare svolgimento delle funzioni istituzionali e la continuità nell'erogazione dei servizi pubblici. Ne discende, perciò, che solo un loro utilizzo modulato sulla base delle esigenze tecniche, organizzative e produttive e fondato su logiche di ottimizzazione dell'organizzazione ne può consentire un'ottimale gestione.

I numerosi anche recenti interventi legislativi in materia di mobilità tra amministrazioni pubbliche, che ne confermano l'obbligo del previo esperimento, prima di indire nuovi concorsi e l'utilità complementare dell'istituto rispetto alle assunzioni, fanno della mobilità una risorsa preziosa per l'approvvigionamento e l'allocazione delle risorse umane.

Ciò è facilmente desumibile nei vari contesti rilevanti richiamati anche dalla normativa più recente. In tema di ciclo di *spending review* e di definizione dei fabbisogni standard, per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato dovranno essere adottate specifiche metodologie per quantificare i relativi fabbisogni di personale, ai fini di una migliore allocazione delle risorse (art. 9, decreto- legge 6 luglio 2011, n.98 e art. 01 A.C. 4612).

In sede di definizione dei piani di razionalizzazione (art. 16 del d.l. 98/2011) le amministrazioni potranno adottare misure di riduzione della spesa attraverso interventi di diversa distribuzione delle risorse mediante mobilità, con l'eliminazione, ad esempio, del ricorso a forme di esternalizzazione delle attività o alle collaborazioni e consulenze esterne.

Nel contesto dei tagli alle dotazioni organiche (art. 1, commi 2-5 del decreto-legge 13 agosto 2011, n.138) la presenza di eventuali posizioni soprannumerarie andrà valutata in merito ai riflessi che ne derivano sul piano dell'applicabilità dell'articolo 33 del d.lgs. 165/2001. Soprattutto la mobilità del personale può funzionare come strumento di accompagnamento della riorganizzazione delle strutture, secondo criteri razionali di concentrazione di funzioni istituzionali e di eliminazione delle duplicazioni, per realizzare una migliore allocazione delle risorse.

#### 4.2.2 L'obbligo di attivazione delle procedure di mobilità

Come sopra sottolineato, le norme del d.l. 78/2010 che hanno innovato i regimi assunzionali delle diverse tipologie di amministrazioni ed enti hanno sempre ribadito l'obbligo delle amministrazioni di attivare le procedure di mobilità (obbligatoria e volontaria), prima di procedere alla copertura dei posti vacanti.

Ai sensi dell'articolo 34-*bis* del d.lgs. 165/2001, le procedure di assunzione di personale devono essere precedute dalle comunicazioni previste dal medesimo articolo al fine dell'esperimento delle procedure di mobilità. A tutela dell'interesse generale a rendere effettivo il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost., in qualunque parte del territorio nazionale (art. 120 Cost.), il legislatore ha previsto la nullità degli atti posti in essere in violazione delle norme imperative di cui al predetto articolo 34-*bis*. In caso di scorrimento di graduatorie ancora efficaci, riguardanti concorsi già espletati, la richiesta di assegnazione di personale in disponibilità agli uffici competenti va ogni volta ripresentata.

Per quanto attiene all'obbligo di esperire preventivamente le procedure di mobilità volontaria, lo stesso risponde, poi, ad un'esigenza di razionalizzazione dell'organizzazione pubblica e di riduzione della spesa di personale, senza trascurare l'aspirazione dei pubblici dipendenti di conciliare meglio vita personale e lavorativa attraverso una maggiore vicinanza alla propria abitazione. La nuova formulazione dell'art. 30, comma 1, del d.lgs. 165/2001, come modificata dal d.lgs. 150/2009, introduce poi l'obbligo di "rendere pubbliche le disponibilità dei posti in organico da ricoprire attraverso passaggio diretto di personale da altre amministrazioni, fissando preventivamente i criteri di scelta". Le procedure di mobilità volontaria, pertanto, vanno avviate mediante indicazione di appositi bandi. Non si ritiene, infatti, rispettato il precetto normativo con un mero esame delle domande di trasferimento presentate spontaneamente da alcuni dipendenti, salvo disposizioni derogatorie previste dalla legge. Non sarebbe garantita l'imparzialità e la trasparenza della selezione. In tal senso, una giurisprudenza consolidata secondo cui l'obbligo delle amministrazioni, prima di procedere all'espletamento di procedure concorsuali, di attivare le procedure di mobilità evidenzia un obiettivo chiaro del legislatore di accordare all'istituto della mobilità priorità assoluta rispetto all'assunzione di nuovo personale pubblico. Secondo un orientamento univoco l'obiettivo va perseguito anche se alla nuova assunzione si procede mediante lo scorrimento di graduatorie ancora efficaci, "nell'evidente scopo di contenimento della spesa pubblica inerente il personale di tutte le pubbliche amministrazioni."

E' necessario, altresì, rispettare quanto prescritto dal citato articolo 30, comma 2-*bis*, circa l'immissione prioritaria in ruolo dei dipendenti, provenienti da altre amministrazioni, in posizione di comando o di fuori ruolo, subordinatamente alla verifica dell'esistenza dei necessari presupposti

normativi e, in ogni caso, nel rispetto delle disposizioni in materia di assunzioni. L'immissione in ruolo del personale comandato può essere decisa dall'amministrazione a prescindere dall'avvio di procedure concorsuali. In tal caso il bando dei posti che l'amministrazione intende occupare può avere rilevanza interna rivolta solo a coloro che sono in posizione di comando. Questa procedura non libera l'amministrazione dall'obbligo di cui al comma 1 dell'art. 30 del d.lgs. 165/2001 (bando di mobilità) laddove si intenda procedere con assunzioni dall'esterno.

Le procedure di mobilità che l'amministrazione ritiene di attuare vanno indicate nella programmazione triennale del fabbisogno, specificando le autorizzazioni necessarie per acquisire personale in mobilità da amministrazioni pubbliche che non sono soggette a vincoli assunzionali specifici, considerando che la mobilità, anche intercompartimentale, ai sensi dell'art. 1, comma 47, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, *"in vigore di disposizioni che stabiliscono un regime di limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato"*, è consentita *"tra amministrazioni sottoposte al regime di limitazione, nel rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche"*.

Da ultimo, l'art. 13 della legge 4 novembre 2010, n. 183 avente ad oggetto *"Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro"*, c.d. *"Collegato lavoro 2010"*, è nuovamente intervenuto sulla mobilità del personale delle pubbliche amministrazioni stabilendo che in caso di conferimento di funzioni statali alle regioni e alle autonomie locali ovvero di trasferimento o di conferimento di attività svolte da pubbliche amministrazioni ad altri soggetti pubblici ovvero di esternalizzazione di attività e di servizi, si applicano al personale ivi adibito, in caso di esubero, le disposizioni dell'articolo 33 del d.lgs. 165/2001 in materia di eccedenze di personale e di mobilità collettiva.

E' stato, inoltre, introdotto il comma 2-*sexies* all'articolo 30 sempre del d.lgs. 165/2001 in base al quale le pubbliche amministrazioni, per motivate esigenze organizzative, risultanti dai documenti di programmazione dei fabbisogni, possono utilizzare in assegnazione temporanea, con le modalità previste dai rispettivi ordinamenti, personale di altre amministrazioni per un periodo non superiore a tre anni, fermo restando quanto già previsto da norme speciali sulla materia, nonché il regime di spesa eventualmente previsto da tali norme e dallo stesso d.lgs. 165/2001 prevedendosi la possibilità per le pubbliche amministrazioni, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, di rideterminare le assegnazioni temporanee in corso. In caso di mancata rideterminazione, i rapporti in corso continueranno ad essere disciplinati dalle originarie fonti.

#### **4.2.3 La mobilità dei dipendenti pubblici presso enti od organismi internazionali ai sensi della legge 27 luglio 1962, n.1114**

La mobilità internazionale dei pubblici dipendenti, oltre alle norme particolari specifiche di ogni singolo comparto di contrattazione, è disciplinata dalla legge 27 luglio 1962, n. 1114, dall'art. 32 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 162 e da altre norme speciali per determinate categorie di pubblici dipendenti (decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n.18 per la carriera diplomatica, decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n.382 per i docenti universitari, ecc.)

Il Dipartimento della funzione pubblica ha seguito in particolare le vicende della mobilità internazionale derivanti dall'applicazione della l. 1114/1962 e dell'art. 32 d.lgs. 165/2001.

Nel corso del 2010 sono stati trattati 11 casi di distacco (di cui 6 rinnovi) ex art. 32 su cui il Dipartimento della funzione pubblica ha espresso il proprio parere e 187 autorizzazioni, derivanti da nuove istruttorie, rinnovi e proroghe. Dedotte le cessazioni intervenute nel corso dell'anno e comunque tutti i casi di chiusura anticipata per revoche o rinunce, il numero totale delle posizioni aperte è oscillato fra le 375 e le 415, rispetto al massimo di 500 previsto dalla legge.

Per quanto attiene alla categoria degli Esperti Nazionali Distaccati, la materia è curata in modo particolare dal Ministero degli Affari esteri, che costituisce il punto centrale di selezione delle candidature presentate da tutte le pubbliche amministrazioni. Per parte sua il Dipartimento, già impegnato con la direttiva interministeriale del 2007, dopo la costituzione a Palazzo Chigi di un tavolo istituzionale presieduto dal Sottosegretario di Stato Gianni Letta, ha partecipato alla riunione che si è svolta presso la stessa Presidenza del Consiglio il 2 aprile 2011 e che ha dato origine ad un gruppo di lavoro composto dalle amministrazioni interessate (Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato Generale- Dipartimento per le politiche europee – Dipartimento della funzione pubblica e Ministero degli Affari Esteri) col compito, fra l'altro, di individuare le iniziative volte al migliore utilizzo di queste risorse umane e per migliorarne la selezione e la presentazione a Bruxelles, anche tenendo conto degli obiettivi strategici del nostro Paese. Una successiva riunione tenutasi il 21 luglio ha ulteriormente delineato le modalità operative per rendere più efficace la rete degli END italiani, anche attraverso il monitoraggio delle posizioni END attuali e di prossima apertura presso la Commissione Europea, nonché promuovendo la costituzione di una banca dati di profili nazionali potenzialmente spendibili nelle posizioni strategiche delle Istituzioni dell'Unione Europea e proseguendo la discussione sui

possibili meccanismi di valorizzazione degli END al loro rientro nelle amministrazioni nazionali. Altre riunioni di coordinamento hanno avuto luogo presso il Ministero degli Affari esteri, una delle quali anche in videoconferenza con la Sezione italiana del CLENAD a Bruxelles. Nella riunione del 26 gennaio 2011 a Bruxelles ) è stato presentato il rapporto END, sulla presenza e le attività degli Esperti Nazionali Distaccati presso le Istituzioni Europee. Detto Rapporto – riferito al 2010 – illustra l'attività degli Esperti Nazionali Distaccati italiani, fornisce dati sulla presenza degli END italiani presso le Istituzioni comunitarie, e alcune indicazioni miranti sia al rafforzamento di questo istituto da parte delle amministrazioni italiane, sia al migliore reinserimento degli esperti nelle amministrazioni di appartenenza al termine del distacco presso le stesse Istituzioni europee. Il rapporto, giunto alla sua terza edizione, riporta le attività svolte dal *Comité de Liaison des Experts Nationaux Détachés* (CLENAD) e una serie di profili biografici degli END italiani che prestano servizio presso le Istituzioni europee. Dalla versione precedente di detto rapporto è scaturita, nel corso del 2010, l'attività che ha portato alle ulteriori iniziative intraprese a livello politico ed amministrativo per l'aggiornamento della direttiva interministeriale già emanata nel 2007, in modo da tenere conto delle prospettive di carriera degli END al loro rientro, del riconoscimento specifico della figura degli END e della loro utilizzazione in programmi specifici di formazione su temi comunitari.

In merito alle modalità di applicazione della l. 1114/1962 e relative criticità, si è tenuto un incontro presso il Dipartimento della funzione pubblica allo scopo di esaminare le diverse problematiche d'intesa con le altre amministrazioni, il giorno 31 maggio 2010. Fra i punti specifici oggetto di analisi da parte del Dipartimento della funzione pubblica, in collaborazione con le amministrazioni statali maggiormente coinvolte, rientra anche la predisposizione di iniziative legislative che si sono in seguito concretizzate in un testo, inserito in un disegno di legge (A.C.3209-bis/B) approvato alla Camera dei deputati, dopo un iter parlamentare complesso, il 15 settembre 2011.

Detto Atto parlamentare riporta, all'art. 40, alcune disposizioni che intendono completare e perfezionare le modifiche già introdotte alla l. 1114/1962, da parte della legge 15 luglio 2002, n. 145, che, all'epoca, fu modificata ed aggiornata nel solo art. 1, mantenendo nei restanti articoli alcune denominazioni e tipologie di impiego ormai da tempo modificate o non più esistenti. Le nuove disposizioni non solo non comportano nuovi o maggiori oneri, ma, in qualche caso, la razionalizzazione di alcune disposizioni potrebbe comportare un risparmio (comma 1, lettere a, b, c, d).

La successiva lettera e), che introduce l'art. 4 bis alla novellata l. 1114/62, consente di disporre di una banca dati, di fatto già esistente seppure in maniera molto semplificata, per avere uno strumento di monitoraggio puntuale e completo al fine di rispettare il contingente di 500 unità

(*rectius*: autorizzazioni) stabilito dalla legge stessa, per rispondere alle esigenze di conoscibilità e di trasparenza dei collocamenti fuori ruolo all'estero e per adempiere alle modificazioni, già introdotte dalla citata l. 145/2002, che hanno reso la procedura di collocamento non più interministeriale, ma di competenza delle amministrazioni interessate.

Infine, con specifico riferimento alla lettera *f*), la previsione dell'utilizzo di un contingente già esistente ed approvato dal Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca consente di non ricercare ulteriori docenti da collocare fuori ruolo e quindi di escludere la possibilità di ulteriori costi di sostituzione derivanti dal ricorso a supplenze. In tal modo si chiarisce che il personale scolastico può esser collocato fuori ruolo, ai sensi della l. 1114/62, solo se vi è disponibilità nel contingente della legge 23 dicembre 1998, n.448. Anche in questo caso, il filtro costituito da questo ulteriore contingente, oltre ad escludere la possibilità di maggiori oneri, perché preventivamente programmato dallo stesso Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, potrebbe in qualche caso rappresentare un risparmio per il bilancio pubblico in generale.

Non deve sottacersi, poi, l'ulteriore attività del Dipartimento della funzione pubblica in materia di mobilità internazionale e di tutela della funzione pubblica internazionale. A tal fine si segnala l'A.S. 2393 (ex. Atto Camera 3241) divenuto la legge 17 dicembre 2010, n. 227, (GU n. 304 del 30 dicembre 2010), recante "*Disposizioni concernenti la definizione della funzione pubblica internazionale e la tutela dei funzionari italiani dipendenti da organizzazioni internazionali*". Si tratta di una norma importante, per quando riguarda la tutela dei cittadini italiani (non pubblici dipendenti nazionali) che prestano servizio in ambito professionale o direttivo presso le Organizzazioni internazionali.

Giova anche ricordare il testo unificato di diverse proposte di legge (C. 2854 Buttiglione, C. 2862 Stucchi, C. 2888 Gozi e C. 3055 Pescante), riguardante la riforma della legge 4 febbraio 2005, n. 11, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari e intitolato «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea». Tale testo reca data del 22 settembre 2010 e, fra l'altro, all'art. 4, riscrive praticamente l'art. 32 del d.lgs. 165/2001, evidenziando in modo particolare l'istituto degli END.

Altro segnale positivo è stato posto in essere proprio negli ultimi mesi del 2010, con la predisposizione, da parte dell'Ufficio Legislativo del Dipartimento della funzione pubblica, di un decreto del Presidente della Repubblica. recante "*Regolamento di disciplina delle modalità di compimento del periodo di formazione all'estero per neo dirigenti di prima fascia, ai sensi dell'articolo 28-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*" , riformulato dall'art. 47,



comma 1, del d.lgs. 150/2009, recante la disciplina dell'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia, ed in particolare dal comma 6, che rinvia ad un regolamento, da emanare su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e sentita la Scuola superiore della pubblica amministrazione. Il decreto intende disciplinare il periodo di sei mesi, preferibilmente continuativi, di formazione a tempo pieno all'estero che i vincitori del concorso pubblico per l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia nelle amministrazioni statali sono tenuti a svolgere prima del conferimento dell'incarico, così come sancito dal d.lgs. 150/2009, del Ministro Brunetta, che ha profondamente innovato le modalità di reclutamento dei dirigenti di prima fascia.

### **4.3 Il trattamento giuridico ed economico del personale**

#### *Premessa*

Il contesto normativo di riferimento è stato caratterizzato da profondi cambiamenti che hanno determinato un significativo impatto sulla disciplina del lavoro pubblico. Basti considerare la rilevanza della riforma approvata con il d.lgs. 150/2009, recante “*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*”. Con questo provvedimento ha avuto luogo un'importante revisione di alcuni tratti fondamentali della disciplina del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti e sono stati innovati diversi articoli del d.lgs. 165/2001. Con l'entrata in vigore del decreto è emersa l'esigenza di un'intensa attività di studio e ricerca finalizzata all'elaborazione di indirizzi interpretativi ed applicativi per le pubbliche amministrazioni destinatarie della riforma.

Nell'anno 2010 è stato, inoltre, approvato il d.l. 78/2010, convertito, con modificazioni, in l. 122/2010, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, il quale ha introdotto modifiche normative finalizzate al contenimento dei costi del personale e alla riduzione della spesa pubblica che hanno inciso sul regime del trattamento giuridico ed economico del personale pubblico.

A fine anno è stata poi approvata la l. 183/2010, recante “*Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile,*

*nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro.*”, provvedimento con il quale sono state introdotte innovazioni concernenti sia il settore del lavoro privato sia quello del lavoro pubblico, con la previsione di deleghe in favore del Governo per l’adozione successiva di decreti legislativi.

#### **4.3.1 L’attività di studio, ricerca, consulenza e indirizzo alle pubbliche amministrazioni**

L’attività di studio, ricerca e consulenza è stata caratterizzata sia dall’approfondimento di singole questioni concernenti il trattamento giuridico ed economico del personale dirigenziale e non dirigenziale proposte con quesito dalle varie amministrazioni, sia dall’elaborazione di linee interpretative inerenti particolari istituti del rapporto di lavoro o l’applicazione di nuove disposizioni. La consulenza è stata svolta mediante il coordinamento e la partecipazione a riunioni, l’elaborazione di risposte scritte ed orali a quesiti e mail delle pubbliche amministrazioni e dei diretti interessati.

Per quanto riguarda le tematiche oggetto di consulenza, nel corso dell’anno 2010 sono proseguiti alcuni approfondimenti riguardanti problematiche sorte a seguito dell’entrata in vigore del d.l. 112/2008, in particolare concernenti:

- l’applicazione dell’art. 72 del decreto per gli aspetti relativi all’esonero dal servizio (il termine di presentazione della domanda di trattenimento da parte del dipendente, l’applicazione della norma agli enti locali e alle Università di natura privatistica, la determinazione del trattamento economico da corrispondere all’atto del collocamento in posizione di esonero, la modifica apportata dall’art. 12 del d.l. 78/2010 ai commi da 1 a 6 del medesimo articolo, che ha comportato la posticipazione della decorrenza del trattamento pensionistico, c.d. “finestra mobile”) e alla risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro alla maturazione dei 40 anni di contribuzione;
- la questione concernente le modalità applicative dell’art. 61, comma 7 *bis*, del citato decreto, in tema di riduzione delle somme che, in aggiunta alla retribuzione, sono corrisposte a titolo di incentivo a talune particolari categorie di dipendenti in relazione allo svolgimento di specifiche attività, previste dall’art. 92, comma 5, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, con particolare riguardo all’efficacia temporale della norma contenente un regime restrittivo;
- la problematica relativa all’onerosità delle visite fiscali richieste dalle pubbliche amministrazioni per i dipendenti assenti per malattia, su cui la Corte costituzionale è intervenuta con sentenza n. 207 del 7 giugno 2010, dichiarando l’illegittimità

costituzionale dell'art. 17, comma 23, lett. e), del d.l. 78/2009, nella parte in cui aggiungeva all'art. 71 del d.l. 112/2008 i commi 5 *bis* e 5 *ter*, in quanto lesivo dell'autonomia finanziaria delle Regioni (perché vincolava una quota delle risorse per il finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale, destinandole a sostenere il costo di una prestazione che non può essere qualificata come livello essenziale di assistenza). A seguito della sentenza si è determinata l'esigenza di avviare un tavolo di lavoro tra il Governo e Regioni, cui fanno capo le ASL che svolgono il servizio, finalizzato a trovare soluzioni concertate dirette ad assicurare la copertura dell'onere finanziario relativo all'effettuazione delle visite fiscali. Il problema è stato poi risolto - almeno in via transitoria - con l'approvazione del d.l. 225/2010 (c.d. proroga termini), convertito nella legge 10/2011, in cui è stata introdotta una disposizione, l'art.2, comma 38, che ha disposto circa le modalità di riparto delle disponibilità finanziarie di 70 milioni di euro da ripartire tra le Regioni dal Ministero della Salute quale finanziamento delle visite fiscali per l'anno 2010. La spinosa questione delle modalità di finanziamento del servizio a regime rimane in realtà ancora aperta richiedendosi per la sua soluzione un accordo tra il Governo centrale e le Regioni.

A seguito dell'entrata in vigore della riforma operata con il d.lgs. 150/2009, è sorta l'esigenza di dare impulso all'attuazione della riforma supportando e spingendo le pubbliche amministrazioni ad una celere applicazione delle nuove norme. Con questo intento è stato costituito presso il Dipartimento della funzione pubblica un apposito comitato, il Comitato per l'implementazione della riforma della pubblica amministrazione e del pubblico impiego, con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione del 15 marzo 2010, nell'ambito del quale sono state affrontate e varie problematiche applicative e discusse le soluzioni interpretative da diramare sulle questioni più delicate.

Sempre in relazione alle novità introdotte con il d.lgs. 150/2009, un aspetto sul quale si è particolarmente concentrata l'attività di consulenza, studio e ricerca è stato quello relativo alla materia disciplinare, su cui il decreto legislativo ha inciso profondamente. Dopo l'emanazione della circolare n. 9 del 2009, che aveva affrontato le questioni specifiche relative al regime transitorio legato all'entrata in vigore della riforma (regime procedimentale applicabile nella fase transitoria, rapporto tra procedimento disciplinare e procedimento penale, entrata in vigore delle nuove fattispecie di illecito disciplinare e penale), nel 2010 è stata adottata la circolare n. 14, a firma del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, recante ulteriori indicazioni in merito al procedimento disciplinare in considerazione dei numerosi quesiti posti al Dipartimento della funzione pubblica. Con la circolare sono state affrontate, nello specifico, le

tematiche della pubblicità del codice disciplinare, della titolarità dell'azione disciplinare, dell'irrogazione delle sanzioni disciplinari (in particolare ai dirigenti), della ripresa e riapertura del procedimento disciplinare a seguito della comunicazione dell'esito del procedimento penale. Sempre nella materia disciplinare, sono state, inoltre, approfondite, su richiesta del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, le problematiche concernenti l'applicabilità della procedura prevista nell'art. 7, commi 6 e 7, dello Statuto dei lavoratori, legge 20 maggio 1970, n. 300, alle controversie inerenti le sanzioni disciplinari irrogate nei confronti dei pubblici dipendenti.

Con l'art. 55 *novies* del d.lgs. 165/2001, introdotto dall'art. 69 del d.lgs. 150/2009, in un'ottica di trasparenza, è stato nuovamente disciplinato l'obbligo di identificazione per il personale a contatto con il pubblico mediante cartellini identificativi o targhe da apporre sulla postazione di lavoro. Al fine di chiarire alcuni aspetti applicativi e richiamare l'attenzione delle amministrazioni sull'adempimento, è stata emanata la circolare del 17 febbraio 2010, n. 3. La norma, che ha una portata generale per il personale soggetto al d.lgs. 165/2001, consente anche l'introduzione mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di deroghe in considerazione delle particolari situazioni in cui l'attività è prestata. Le deroghe sono state previste con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 luglio 2010.

Tra le priorità politiche del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione riveste un ruolo di primo piano l'obiettivo di contrasto dell'assenteismo dei pubblici dipendenti. Nel contesto delle riforme approvate a partire dal 2008, quindi, sono state particolarmente valorizzate le misure finalizzate a tale scopo anche mediante l'attività di indirizzo che si è esplicata attraverso l'emanazione delle circolari n. 8 e 5 del 2010. La circolare n. 8 del 2010 ha fornito importanti precisazioni relative alle assenze per malattia dei pubblici dipendenti richiamando l'attenzione sulla previsione della decurtazione retributiva e sull'esigenza di salvaguardare le situazioni più particolari e delicate, il cui regime va ricavato da ciascun C.C.N.L. di riferimento. Con la circolare n. 5 del 2010 sono stati dati indirizzi sullo specifico tema della responsabilità disciplinare e penale connessa alla violazione delle norme alla presenza in servizio con particolare riguardo alla responsabilità del medico in caso di illecito commesso in occasione del rilascio di certificati per la giustificazione dell'assenza dal servizio dei pubblici dipendenti.

Altra tematica su cui si è concentrata l'azione del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione è stata poi quella riguardante la trasmissione per via telematica dei certificati di malattia, secondo quanto previsto dall'art. 55- *septies* del d.lgs. 165/2001, introdotto dall'art. 69 del d.lgs. 150/2009. Le questioni applicative hanno coinvolto, oltre al Dipartimento della funzione pubblica, il Dipartimento della digitalizzazione e innovazione tecnologica, i Ministeri dell'Economia e delle finanze e della Salute, l'INPDAP, l'INPS e le Regioni. L'attuazione della normativa ha richiesto un dibattito costante con le Regioni, da cui

dipendono le aziende sanitarie, e con le Federazioni dei medici, al fine di definire un percorso applicativo condiviso. Al fine di procedere al collaudo generale del sistema, con decreto del Capo del Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica del 1 luglio 2010 è stata costituita un'apposita commissione i cui componenti rappresentano le amministrazioni e i soggetti coinvolti dall'applicazione del nuovo sistema. I lavori della commissione si sono svolti nel periodo luglio - settembre 2010 ed è stato concluso il collaudo delle funzionalità. In considerazione delle criticità organizzative emerse e che emergeranno, si è poi aperta una fase di monitoraggio del sistema, svolta in collaborazione tra i vari soggetti istituzionali interessati e continua il lavoro tecnico di confronto per la soluzione delle problematiche applicative nell'ambito di tavoli tecnici che si riuniscono presso il Ministero della Salute. Al fine di fornire indicazioni per l'utilizzo delle nuove modalità di trasmissione telematica, nell'anno 2010 sono state emanate 2 circolari, la n. 1/2010/DFP/DDI dell'11 marzo 2010 e la n. 2/2010/DFP/DDI del 28 settembre 2010, con le quali sono stati esplicitati chiarimenti alle amministrazioni, ai dipendenti e ai medici, relativamente al funzionamento generale del sistema, ai soggetti tenuti alla trasmissione telematica, agli oneri e vantaggi per i lavoratori, ai tempi di attuazione e alle sanzioni per l'inosservanza degli obblighi di trasmissione applicando il sistema telematico.

Altra tematica che ha impegnato il Dipartimento della funzione pubblica in modo particolare, nel corso dell'anno, è stata quella delle modifiche apportate alla legge 5 febbraio 1992, n.104 dalla l. 183/2010. Le problematiche applicative connesse all'entrata in vigore delle nuove norme sono state esaminate nel corso di incontri con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, il Ministero della Salute, il Dipartimento delle politiche della famiglia, l'INPS e l'INPDAP, nell'ottica di giungere a delle soluzioni interpretative condivise ed omogenee per il settore pubblico e per quello privato, considerato che la normativa ha carattere generale. A seguito del dibattito sono quindi emerse delle linee di indirizzo comuni, che sono state poi diramate per le pubbliche amministrazioni con la circolare del 6 dicembre 2010, n. 13, a firma del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, e per il settore privato con la circolare dell'INPS n. 155 del 3 dicembre 2010.

Con l'entrata in vigore della manovra finanziaria per l'anno 2010, il d.l. 78/2010, sono emersi dei problemi interpretativi ed applicativi molto complessi, dovuti anche alla circostanza che il carattere emergenziale del provvedimento ha di fatto impedito lo svolgimento di un'istruttoria adeguata per la redazione delle disposizioni. La manovra, oltre ad aver congelato per un triennio la contrattazione collettiva ed i meccanismi di adeguamento retributivo per il personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni, ha previsto la cristallizzazione del trattamento economico in godimento, le decurtazioni sui trattamenti retributivi superiori a 90.000

euro, il blocco dei fondi per la corresponsione del salario accessorio, la preclusione alla corresponsione dei trattamenti corrispondenti alle progressioni economiche eventualmente svolte nel triennio (art. 9). Con la manovra sono state poi fortemente limitate le spese per missione, per le consulenze e per i convegni, sono state introdotte misure restrittive per l'utilizzo del mezzo proprio da parte dei dipendenti pubblici, sono stati soppressi i compensi per la partecipazione agli organi collegiali (art. 6). Il medesimo provvedimento ha poi modificato il regime della decorrenza dei trattamenti pensionistici e delle modalità di corresponsione dei trattamenti di buonuscita (art. 12). Questi interventi hanno inciso profondamente sulla disciplina del trattamento giuridico ed economico dei pubblici dipendenti e, quindi, con l'entrata in vigore della manovra si è reso necessario avviare un confronto istruttorio con il Ministero dell'Economia e delle finanze al fine di impartire indirizzi applicativi alle amministrazioni in modo da evitare disomogeneità. L'istruttoria sulle varie tematiche è stata particolarmente complessa, dovendosi tener conto sia dell'esigenza di contenimento della spesa - sottesa a tutta la manovra - sia delle esigenze amministrative gestionali. Le linee di indirizzo fondamentali per l'applicazione delle misure in tema di trattamenti retributivi e contrattazione collettiva sono state diramate nel corso del 2011 e sono contenute nella circolare n. 12 del 2011 del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, elaborata d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica. Il lavoro di approfondimento ed analisi è stato poi svolto in confronto costante con i diversi livelli di Governo; salvo particolari disposizioni, la manovra ha un ambito di applicazione generale e, quindi, riguarda anche i settori delle Regioni (della sanità) e degli enti locali, i quali, mediante i propri rappresentanti, hanno sin da subito manifestato l'interesse a giungere a soluzioni interpretative condivise con il Governo, che tenessero in debito conto delle esigenze proprie delle autonomie, al fine di diramare linee di indirizzo che assicurassero un'applicazione omogenea delle norme sul territorio. Pertanto, dopo l'entrata in vigore della manovra, sono stati avviati dei tavoli tecnici cui hanno partecipato i rappresentanti del Dipartimento della funzione pubblica e del Ministero dell'Economia e delle finanze e i rappresentanti delle Autonomie presso la segreteria della Conferenza Stato-Città e presso il Dipartimento della funzione pubblica. Il lavoro istruttorio con le Regioni è stato infine formalizzato con un complesso parere del Dipartimento della funzione pubblica diramato a fine anno, contenente le osservazioni rispetto ad un testo di circolare delle Regioni successivamente trasfuso in un documento di interpretazione delle disposizioni del d.l. 78/2010, approvato il 10 febbraio 2011 dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e redatto congiuntamente alla Conferenza del Presidente delle Assemblee legislative regionali e delle Province.

Con la manovra, sempre in un'ottica di contenimento delle spese, sono state anche apportate delle modifiche al d.lgs. 165/2001, nella parte in cui è disciplinata la materia del

conferimento degli incarichi ai dirigenti.. In particolare, l'art. 9, comma 32, del d.l. 78/2010 citato ha modificato l'art. 19 del predetto d.lgs. 165/2001, che era stato novellato in un'ottica di trasparenza e giusto procedimento dal d.lgs. 150/2009, escludendo la garanzia della salvaguardia del trattamento economico per il dirigente nell'ipotesi di conferimento di diverso incarico alla scadenza o in caso di riorganizzazione. L'intervento innovativo ha richiesto un lavoro di approfondimento e di confronto con le amministrazioni finalizzato a comprendere e chiarire l'impatto della disposizione sull'attribuzione degli incarichi ai dirigenti.

La manovra ha poi previsto degli ampi interventi di soppressione ed incorporazione di enti pubblici e privati, anch'essi finalizzati al conseguimento di risparmi e contenimento dei costi. L'art. 7 del decreto, disponendo la soppressione di numerosi enti, ha anche previsto il trasferimento delle risorse strumentali, finanziarie ed umane presso le amministrazioni di destinazione. In particolare, per il personale coinvolto è stata prevista l'elaborazione di tabelle di corrispondenza professionali per il caso di cambiamento del comparto e il mantenimento del trattamento economico in godimento, in riferimento alle voci fisse e continuative, mediante la corrispondenza di un assegno differenziale. Le operazioni di riorganizzazione e trasferimento di funzioni e risorse hanno richiesto un complesso lavoro istruttorio e di confronto con le amministrazioni interessate, anche mediante riunioni, avente ad oggetto la ricerca delle soluzioni gestionali più adeguate e le misure più corrette in riferimento al rapporto di lavoro. Una complessa istruttoria è stata avviata per attuare il raffronto tra le professionalità dei dipendenti interessati dalla mobilità ai fini dell'inquadramento nel ruolo dell'amministrazione di destinazione, con approfondimenti specifici soprattutto in riferimento alla soppressione degli enti di natura privatistica (I.P.I., E.T.I.).

Tra gli aspetti approfonditi l'attenzione è stata anche rivolta:

- alla problematica del collocamento a riposo delle dipendenti a seguito della modifica del comma 1 dell'art. 30 del d.lgs. 198/2006 (*"Codice delle pari opportunità tra uomo e donna"*) ad opera del decreto legislativo 25 gennaio 2010, n. 5, intervenuto a valle di una pronuncia di incostituzionalità del citato articolo nella parte in cui prevede a carico della lavoratrice che intende proseguire nel rapporto di lavoro oltre il sessantesimo anno di età, l'onere di dare una tempestiva comunicazione al datore di lavoro;
- alla disciplina dell'aspettativa per lo svolgimento di corsi di dottorato di ricerca nell'ambito dei vari comparti di contrattazione;
- all'organizzazione del lavoro nelle amministrazioni con particolare riferimento al lavoro su turni e alla remunerazione mediante l'indennità di turnazione e alla disciplina dei riposi compensativi del personale della polizia municipale che presta il servizio su turni;

- alle agevolazioni (congedi, permessi, tutela della sede) previste per l'assistenza a persone disabili, con particolare riferimento alle norme contenute nella l. 104/1992;
- al processo di "statizzazione" dei docenti dipendenti dagli istituti civici, ossia al passaggio per mobilità di tale personale nel ruolo delle istituzioni scolastiche statali.

Per quanto riguarda specificamente il personale dirigenziale, l'attività del Dipartimento della funzione pubblica è consistita, come di consueto, nel prestare assistenza alle pubbliche amministrazioni in materia di conferimento di incarichi ai dirigenti e trattamento giuridico ed economico spettante. In tale ambito, particolarmente significativa è stata la trattazione delle seguenti questioni:

- la disciplina sulle limitazioni al conferimento di incarichi di direzione del personale nelle pubbliche amministrazioni, a seguito della modifica all'art. 53 del d.lgs. 165/2001 apportata dall'art. 52 del d.lgs. 150/2009; in proposito, è stata diramata la circolare del 6 agosto 2010, n. 11, riguardante i requisiti ed i vincoli per il conferimento e le conseguenze derivanti dalla violazione della norma;
- la disciplina sul conferimento delle funzioni di direttore generale di ente locale al segretario comunale, a seguito delle norme in materia di spese e funzionamento degli enti locali stabilite nella legge finanziaria 2010;
- l'attuazione dell'art. 68 del d.l. 112/2008 in riferimento al Comitato dei garanti e la valutazione sulla perdurante utilità dell'organismo disciplinato dall'art. 22 del d.lgs. 165/2001, con il compito di esprimere parere obbligatorio sui provvedimenti conseguenti a responsabilità che le amministrazioni dello Stato intendono adottare nei confronti dei propri dirigenti nelle ipotesi previste dalla legge.

#### **4.3.2 L'attività normativa e parlamentare**

Nell'ambito dell'attività normativa e parlamentare e in relazione alla consueta attività di supporto agli Uffici di diretta collaborazione del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, il Dipartimento della funzione pubblica ha affrontato, in fase di predisposizione dei provvedimenti normativi da approvare e in fase di interpretazione, diverse questioni di particolare rilevanza.

Tra queste, si ritiene di citare quella compiuta per l'elaborazione del decreto del Presidente della Repubblica di cui all'art. 55 *octies* del d.lgs. 165/2001, introdotto dal d.lgs. 150/2009. Tale disposizione ha previsto l'approvazione di un regolamento per disciplinare gli



effetti sul rapporto di lavoro derivanti dall'accertamento dell'inidoneità psico-fisica permanente dei pubblici dipendenti, prevedendo la possibilità per l'amministrazione di adottare misure cautelari e confermando che, in caso di inidoneità assoluta permanente, l'amministrazione debba procedere alla risoluzione del rapporto di lavoro. Il lavoro di approfondimento ai fini dell'elaborazione del decreto del Presidente della Repubblica è stato delicato e complesso sia per la frammentarietà delle fonti di disciplina della materia sia per la stretta connessione della stessa con la disciplina degli aspetti pensionistici. Sul testo del regolamento, elaborato in collaborazione con l'Ufficio legislativo del Dipartimento della funzione pubblica, è stato svolto un confronto con le altre amministrazioni competenti nel corso di alcune riunioni. Il regolamento è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 5 luglio 2011. Nel testo è stato operato un riordino della frammentaria disciplina vigente in materia e, fermi restando gli aspetti pensionistici, sono stati regolati la procedura per l'accertamento dell'inidoneità e gli effetti sia per l'ipotesi di inidoneità relativa (ossia impossibilità a svolgere alcune mansioni della posizione o qualifica di inquadramento) sia per l'ipotesi dell'inidoneità assoluta (ovvero nel caso di impossibilità a svolgere tutte le mansioni proprie della posizione o qualifica di inquadramento).

Dopo l'entrata in vigore della l. 183/2010, c.d. collegato lavoro, è stato inoltre avviato il lavoro istruttorio finalizzato all'approvazione del decreto legislativo recante il riordino della normativa sui congedi e permessi per i settori del lavoro pubblico e del lavoro privato previsto dall'art. 23 della legge. L'attività è consistita nello studio e nella ricognizione normativa delle varie tipologie di congedo e permesso previste nel settore del lavoro pubblico, nella redazione di disposizioni da inserire nel provvedimento alla luce dei criteri di delega, nel confronto con l'Ufficio legislativo del Dipartimento e con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali al fine di giungere ad un testo condiviso da sottoporre all'approvazione del Consiglio dei Ministri. Considerato il breve lasso di tempo a disposizione per l'esercizio della delega governativa (6 mesi), che oggettivamente non avrebbe consentito l'approvazione di un testo unico in materia, l'attenzione si è focalizzata su alcuni interventi mirati al fine di risolvere specifici problemi e venire incontro a particolari esigenze (interventi sulla fruizione dei permessi previsti dalla l. 104/1992 per l'assistenza alle persone disabili, riordino della disciplina del congedo biennale per l'assistenza a persone disabili, rientro in servizio anticipato rispetto al periodo di astensione obbligatoria nel caso di aborto o morte del bambino, riordino della disciplina sul congedo per dottorato di ricerca, riordino della normativa in materia di congedo per cure agli invalidi). L'istruttoria si è conclusa con l'emanazione del decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 119.

Tra le materia di interesse per il Ministro Brunetta, soprattutto per gli effetti favorevoli sull'efficienza e contenimento dei costi per le pubbliche amministrazioni, un'attenzione particolare è stata dedicata alla tematica della mobilità dei pubblici dipendenti. Nell'ottica di una

specifica iniziativa rivolta a tutte le pubbliche amministrazioni, lo sforzo si è concentrato nello studio e nell'elaborazione di una proposta normativa, anche in raccordo con gli Uffici di diretta collaborazione, avente ad oggetto un sistema di mobilità cogente e preventivo rispetto al reclutamento mediante assunzione.

#### **4.3.3 L'attività provvedimentale**

L'attività provvedimentale del Dipartimento della funzione pubblica, nell'anno 2010, è stata incentrata fondamentalmente sull'istruttoria finalizzata all'adozione dei decreti contenenti tabelle di equiparazione delle professionalità per il passaggio del personale delle amministrazioni o enti che sono stati soppressi o sono stati incorporati in altre pubbliche amministrazioni secondo quanto previsto dal già citato art. 7 del d.l. 78/2010. L'istruttoria si è rivelata particolarmente complessa nel caso dell'IPI, istituto di natura privatistica, considerata la natura privatistica del rapporto e del CCNL applicabile al personale ivi in servizio, con la conseguente difficoltà di comparare ordinamenti professionali dissimili, ed è sfociata nell'adozione del decreto interministeriale dell'11 febbraio 2011. Con due appositi decreti ministeriali (30 novembre 2010 per l'EIM e 23 dicembre 2010 per l'ISAE) è stata poi stabilita la corrispondenza professionale per il personale proveniente da due enti di ricerca soppressi: l'EIM, le cui funzioni sono confluite nella Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'ISAE, le cui funzioni sono confluite nel Ministero dell'Economia e delle finanze.

E' stata, inoltre, curata l'istruttoria finalizzata all'adozione del decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per la determinazione dell'equivalenza tra le ex posizioni C2 e C3 del comparto Ministeri e quelle di altri comparti ai fini dell'attuazione dell'area della vicedirigenza, prevista dall'art. 17 *bis*, comma 2, d.lgs. 165/2001 e rimessa dalla norma all'iniziativa della contrattazione collettiva.

Anche durante l'anno 2010, il Dipartimento della funzione pubblica ha curato, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle finanze, l'adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, 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. Oltre al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° aprile 2010, n. 18388, a carattere generale e recante l'autorizzazione per tutto il comparto Ministeri, sono stati adottati

cinque decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. per le esigenze di particolari Ministeri (Interno, Giustizia, Infrastrutture e trasporti).

#### **4.3.4 Le esigenze di semplificazione ed il ruolo del Dipartimento della funzione pubblica**

A motivo della costante attività di indirizzo e 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 dei seguenti fattori:

- la numerosità, complessità e ambiguità delle fonti del diritto (norme di legge o di regolamento e clausole dei contratti collettivi), che sono spesso frutto di interventi modificativi e abrogativi troppo ravvicinati nel tempo;
- la complessità del rapporto tra le fonti stesse, con particolare riferimento al rapporto di prevalenza/cedevolezza tra fonte legale e fonte contrattuale a seguito degli interventi operati con il d.lgs. 150/2009;
- il carattere spesso incoerente degli interventi normativi finalizzati al risparmio e al contenimento dei costi, nonché la percezione talvolta dell'illogicità degli interventi stessi sul piano dell'efficienza e del buon andamento dell'amministrazione;
- la frammentarietà dell'ordinamento connessa all'esercizio di poteri normativi da parte delle autonomie territoriali e al riconoscimento del ruolo sempre più preponderante delle autonomie funzionali soprattutto per effetto della modifica del Titolo V della Costituzione ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;
- la difficoltà per la dirigenza 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;
- l'incertezza nell'applicazione del nuovo sistema di relazioni sindacali, con la conseguente insicurezza delle scelte gestionali, a seguito dell'entrata in vigore della riforma del lavoro pubblico operata con il d.lgs. 150/2009.

Questi fattori sono presenti anche dopo l'approvazione della riforma operata con il d.lgs. 150/2009, benché, quanto agli ultimi due punti, indubbiamente con l'intervento normativo si è cercato di rafforzare i poteri del dirigente riconducendo il ruolo del sindacato a quello proprio di un interlocutore del datore di lavoro, il quale, al di là delle materie oggetto di contrattazione

collettiva, agisce nell'esercizio delle sue prerogative. Forte pare soprattutto il disagio dovuto alla frammentazione delle fonti, che non è solo riconducibile all'assetto delle competenze, ma anche all'incertezza circa l'ambito ed i confini entro cui ciascun livello di governo può e deve esercitarle. Altrettanto sentiti la perplessità e il disorientamento che emergono osservando e vivendo un "ordinamento sempre in movimento", che di fatto preclude ogni possibilità di programmazione di medio termine; la limitazione dell'azione amministrativa al breve periodo impedisce a sua volta un'agire razionale ed efficiente, imponendo scelte immediate determinate il più delle volte da un'esigenza non rinunciabile di risparmio e contenimento.

Tutti 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 della funzione pubblica.

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.

#### **4.4 La valutazione delle *performance* e l'istituzione degli organismi indipendenti di valutazione**

##### **4.4.1 L'attuazione dei recenti interventi di riforma della pubblica amministrazione e del pubblico impiego**

Il Piano industriale della pubblica amministrazione presentato il 28 maggio 2008, delineava gli indirizzi sui principali interventi normativi - riforma della pubblica amministrazione, misure di efficienza e risparmio, misure di riorganizzazione – per la definizione dell'attuale

quadro unitario di intervento e finalizzato al miglioramento delle pubbliche amministrazioni ed alla creazione delle condizioni necessarie per il cambiamento della pubblica amministrazione.

Gli interventi legislativi di attuazione del Piano hanno riguardato la riforma della pubblica amministrazione del pubblico impiego (l. 15/2009 e suoi decreti legislativi attuativi, il d.lgs. 150/2009 ed il decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198) ovvero sono stati mirati a generare risparmio ed efficienza (l.133/2008 e l. 69/2009) ed a produrre interventi sulle strutture organizzative (ancora l. 69/2009 e d.lgs. 150/2009).

Dal punto di vista strutturale, i principali temi della riforma sono contenuti nel d.lgs. 150/2009 – come detto di attuazione della l. 15/2009 - entrato in vigore dal 15 novembre 2009. In particolare, con tale decreto, vengono, tra l'altro, introdotti:

- un ciclo di gestione della performance, mirato a supportare una valutazione delle amministrazioni e dei dipendenti volta al miglioramento dell'attività ed al riconoscimento del merito;
- la selettività nell'attribuzione della retribuzione di risultato al personale;
- il rafforzamento delle responsabilità dirigenziali e la riforma della contrattazione collettiva, volta a chiarire gli ambiti di competenza rispettivi dell'amministrazione e della contrattazione;
- una procedura semplificata per le sanzioni disciplinari, con la definizione di un catalogo di infrazioni particolarmente gravi assoggettate al licenziamento.

In attuazione dei principi fondamentali della riforma, dunque, il decreto legislativo 150/2009 definisce specifiche regolamentazioni in materia di programmazione, trasparenza, controllo, premialità, contrattazione collettiva, dirigenza e sanzioni disciplinari nelle pubbliche amministrazioni. Istituisce, inoltre, due soggetti fondamentali della riforma, gli Organismi indipendenti di valutazione (OIV), da costituire in seno a ciascuna amministrazione, e la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT).

In particolare, i nuovi adempimenti introdotti a carico delle pubbliche amministrazioni riguardano la valutazione della performance e gli obblighi di trasparenza.

In materia di *performance*, le amministrazioni sono ora tenute ad adottare un Piano triennale della performance nel quale devono essere indicati gli obiettivi, i tempi di realizzazione delle attività, le risorse correlate, nonché gli indicatori di rendimento, secondo le apposite metodologie la cui predisposizione è attribuita, sulla base degli standard internazionali ed alle

migliori pratiche, alla nuova Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche.

In relazione a tale attività programmatica, le amministrazioni sono poi tenute ad adottare un apposito Sistema di misurazione e valutazione della performance, sempre in base alle linee guida definite dalla Commissione, ed a dotarsi di un Organismo indipendente di valutazione, che svolge la funzione di "certificatore" del sistema di misurazione e di valutazione e funge da garante sulla corretta applicazione del sistema.

Annualmente, infine, le amministrazioni sono tenute a redigere e pubblicare *on-line* una Relazione sulla performance.

L'obiettivo della trasparenza, infatti, rappresenta la seconda fondamentale leva di questa riforma della pubblica amministrazione. Anche rispetto a tale obiettivo, il d.lgs. 150/2009 ha previsto l'obbligo da parte delle amministrazioni della adozione di un apposito piano triennale, il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, propriamente finalizzato all'attuazione di un miglioramento continuo della trasparenza e dell'integrità della attività pubblica.

Il Piano deve contenere le azioni che l'amministrazione intende svolgere per assicurare un livello adeguato di trasparenza, deve essere pubblicato, in una apposita sezione, sul proprio sito internet e dovrebbe essere presentato, unitamente alla Relazione sulla performance, nell'ambito di apposite Giornate della trasparenza, al fine di confrontarsi con i cittadini e gli *stakeholders*.

Sempre sul proprio sito internet, le amministrazioni sono altresì tenute a pubblicare il monitoraggio dei costi dei servizi erogati agli utenti finali e intermedi, al fine di contenerne la spesa romuovendo soluzioni innovative.

Nel rispetto degli articoli 92 e 95 della Costituzione italiana, ed in seguito al dibattito svoltosi nelle sedi di confronto istituzionale con le Regioni e gli enti locali, tutte le disposizioni del d.lgs. 150/2009 a partire dal 15 novembre 2009 (giorno dell'entrata in vigore del decreto) sono direttamente applicabili a tutte le amministrazioni centrali, pur tenendosi conto delle specificità di alcune amministrazioni (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle finanze, Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca) e di alcune categorie di personale pubblico.

Alcune innovazioni della riforma (trasparenza, sanzioni disciplinari e contrattazione) sono direttamente applicabili anche alle amministrazioni delle Regioni e degli enti locali. In altri casi (performance, valutazione, selettività dei sistemi premianti) si applicano a far data dal 1° gennaio 2011 a tutte le Regioni e gli enti locali che non hanno adeguato i propri ordinamenti ai principi definiti per questi temi e fintanto tale adeguamento non sarà avvenuto.

La nuova riforma della pubblica amministrazione è anche, in parte, una riforma del pubblico impiego che prevede, per i dipendenti pubblici, numerosi cambiamenti nel rapporto di lavoro.

In particolare, è stata prevista la estensione della valutazione delle performance a tutti i dipendenti pubblici, e non più soltanto ai dirigenti, ed un collegamento diretto tra la programmazione delle *performance* organizzative e quella delle *performance* individuali. Per ogni dipendente è ora previsto un collegamento più chiaro del proprio contributo agli obiettivi di performance della struttura organizzativa.

In tal senso, il sistema di misurazione e di valutazione che ogni amministrazione deve adottare deve prevedere anche le competenze da valutare per ogni dipendente, nonché i relativi livelli di *performance* da raggiungere. Questa valutazione costituisce ora la base per l'erogazione dei sistemi premianti previsti dal decreto.

Gli Organismi indipendenti di valutazione introdotti nelle organizzazioni pubbliche dalla riforma dovranno certificare gli esiti della valutazione, in base al rispetto delle regole previste dal sistema di misurazione e di valutazione, al fine di assicurare la massima trasparenza ai dipendenti ed ai dirigenti che sapranno ogni anno su quali obiettivi e su quali competenze saranno valutati.

Al fine di dare concretezza allo sforzo di valutazione ed al riconoscimento del merito ed assicurare selettività nell'erogazione dei premi e delle indennità, il d.lgs. 150/2009 richiede una distribuzione in livelli di *performance* differenziati. La relativa graduatoria è previsto che venga stilata a livello dell'organizzazione sia per i dirigenti sia per i dipendenti. L'obiettivo non è quello di instaurare una competizione all'interno di ogni servizio, bensì di supportare un processo di miglioramento per l'intera organizzazione. Spetta all'Organismo indipendente di valutazione, sulla base delle risultanze del sistema di misurazione e di valutazione, il compito di compilare la graduatoria di *performance* sia per i dirigenti che per i dipendenti.

In proposito, l'obiettivo della riforma è il riconoscimento del merito individuale con vari strumenti ed in tal senso il disegno del sistema premiante previsto dal d.lgs. 150/2009 consente ai dipendenti di distinguersi non solo per l'elevato livello di qualità del proprio contributo ma anche per la partecipazione a progetti di innovazione all'interno dei propri uffici. Sono previsti inoltre percorsi di alta formazione e di crescita professionale per i dipendenti più meritevoli.

Completano, infine, il quadro di innovazione in materia di ordinamento del pubblico impiego

- le nuove regole introdotte per l'accesso alla dirigenza, (si veda *infra* capitolo 4.1.4) in particolare con la previsione che l'accesso alla prima fascia nelle amministrazioni statali e negli enti pubblici non economici si farà per concorso pubblico per titoli ed esami, indetto dalle singole amministrazioni per il 50% dei posti disponibili con i

vincitori del concorso che dovranno compiere un periodo di formazione di almeno 6 mesi presso gli uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione Europea o di un organismo comunitario o internazionale;

- le nuove procedure riguardanti l'applicazione di sanzioni, che sono state semplificate con un rafforzamento della portata delle sanzioni e la definizione, per esigenze di certezza e di omogeneità di trattamento, di un catalogo di infrazioni particolarmente gravi assoggettate al licenziamento, che potrà essere ampliato, ma non diminuito, dalla contrattazione collettiva;
- le importanti novità in materia di assenze per malattia dei dipendenti pubblici, quali l'invio obbligatorio dei certificati medici per via telematica, la definizione con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione delle fasce orarie di reperibilità del lavoratore e la responsabilità del dirigente della struttura in cui il dipendente lavora in merito all'applicazione di tutte le disposizioni che prevengono e contrastano le condotte assenteistiche;
- un nuovo quadro per le pari opportunità, inserite all'interno degli obiettivi di performance delle amministrazioni pubbliche, ove, tra i vari aspetti considerati, verrà valutato anche l'impatto delle politiche di pari opportunità all'interno delle organizzazioni e le amministrazioni saranno chiamate ad illustrare all'interno della Relazione annuale di *performance* il piano di pari opportunità nonché i risultati raggiunti.

Il primo monitoraggio sull'attuazione del d.lgs. 150/2009, da parte delle amministrazioni centrali e regionali, è stato realizzato dal Dipartimento della funzione pubblica con il contributo della CIVIT ed il supporto tecnico di Formez PA. I risultati di tale indagine sono rappresentati nel Volume III, Valutazione e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni – Primo monitoraggio sull'attuazione del d.lgs. 150/2009 nelle amministrazioni centrali e regionali, allegato alla presente Relazione.

#### **4.4.2 Amministrazione per obiettivi e ciclo di gestione della *performance***

L'introduzione di un ciclo generale di gestione della *performance* ha, dunque, l'obiettivo dichiarato di consentire alle amministrazioni pubbliche italiane di organizzare il proprio lavoro in un'ottica di miglioramento continuo, realizzando definitivamente il passaggio da una logica



programmatoria e operativa basata sui mezzi (input) ad una basata sui risultati (output ed outcome) e sulla trasparenza dell'attività.

In tal senso, le amministrazioni pubbliche sono ora tenute a sviluppare, in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, una pianificazione della rispettiva performance in base alla quale definiscono ed assegnano gli obiettivi che si intendono raggiungere, i valori attesi di risultato ed i rispettivi indicatori, effettuano i necessari collegamenti tra gli obiettivi definiti e l'allocazione delle risorse, definiscono le modalità di monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi, programmano le modalità di misurazione e valutazione della *performance*, organizzativa e individuale, integrano l'utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito, predispongono la rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Un documento programmatico triennale dell'amministrazione, denominato Piano della *performance*, è stato lo strumento prescelto per la contestualizzazione del ciclo di gestione delle *performance*. Con la sua predisposizione, ciascuna amministrazione individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori

Gli obiettivi devono essere programmati su base triennale e definiti, prima dell'inizio del rispettivo esercizio, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative. Gli obiettivi devono, inoltre, essere definiti in coerenza con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici ed il loro conseguimento costituisce condizione per l'erogazione della retribuzione accessoria prevista dalla contrattazione integrativa.

Nella costruzione degli obiettivi, le amministrazioni dovranno avere cura che essi risultino rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione; specifici e misurabili in termini concreti e chiari; tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi; riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno; commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe; confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente; correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.

In seguito a tale attività programmatoria, ogni amministrazione pubblica è poi tenuta a misurare ed a valutare la *performance* realizzata con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti, secondo modalità conformi alle direttive impartite dalla CIVIT. Gli organi di indirizzo politico-amministrativo, con il supporto dei dirigenti, sono tenuti a verificare l'andamento delle performance rispetto agli obiettivi programmati durante il periodo di riferimento ed a proporre, ove necessario, interventi correttivi in corso di esercizio.

L'applicazione del ciclo di gestione della *performance* con la redazione del relativo Piano triennale, nel quale vengono elencati gli obiettivi strategici, quelli operativi e le azioni specifiche di miglioramento nonché l'obbligo di fissare obiettivi misurabili e sfidanti su varie dimensioni di *performance* (efficienza, *Customer Satisfaction*, modernizzazione, qualità delle relazioni con i cittadini), costituiscono una delle sfide della riforma, perché finalizzate a porre il cittadino al centro della programmazione (*Customer Satisfaction*) e della rendicontazione (trasparenza).

In tal senso, annualmente, le amministrazioni presentano una relazione sui risultati conseguiti, evidenziando gli obiettivi raggiunti e motivando gli scostamenti, il tutto nel rispetto del principio di trasparenza, che implica il coinvolgimento di cittadini e *stakeholders* in momenti di incontro formalizzati denominati "Giornate della Trasparenza".

#### **4.4.3 Il sistema di misurazione e valutazione delle *performance***

La valutazione delle *performance* organizzative ed individuali è la ulteriore leva fondamentale del ciclo di gestione della *performance* introdotto dal d.lgs. 150/2009. Le innovazioni apportate al sistema di valutazione del pubblico impiego si ispirano alle migliori pratiche a livello internazionale, prendendo spunto in particolare dei modelli sviluppati in Canada, Francia, Portogallo, Regno Unito e Spagna.

Per quanto riguarda la valutazione delle organizzazioni, è utile osservare che, precedentemente, i sistemi di valutazione esistenti confinavano le amministrazioni in una logica auto-referenziale. Per uscire da questa logica, si è previsto l'utilizzo di modelli di misurazione e di valutazione riconosciuti e validati dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, in quanto, con regole condivise e modelli paragonabili, la valutazione può anche diventare funzionale alla trasparenza ed al miglioramento. Le amministrazioni, infatti, potranno guardarsi intorno, confrontarsi con altre amministrazioni operanti su settori di attività omogenei e verificare se già operano bene o se

potrebbero fare meglio, anche attraverso l'utilizzo di modelli di *benchmarking* strutturato. A sostegno di questo nuovo concetto, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche sarà chiamata a predisporre ogni anno una graduatoria di *performance* delle singole amministrazioni statali su almeno tre livelli di merito, in base ai quali la contrattazione collettiva nazionale ripartirà le risorse, premiando le migliori strutture e alimentando una sana competizione.

Per quanto riguarda la valutazione dei dirigenti e dei dipendenti, questa si basa su due elementi strettamente collegati: il raggiungimento degli obiettivi e le competenze dimostrate. Un cospicuo lavoro di identificazione delle competenze attende le amministrazioni. Tale impegno dovrà essere definito in fase di programmazione, perché i dipendenti devono sapere su quali competenze chiave verranno valutati. Questo sistema implica la partecipazione di tutti, dirigenti e dipendenti, al processo di miglioramento e di trasparenza che caratterizza la riforma.

Inoltre, associando la *performance* organizzativa a quella individuale, si ricollega inevitabilmente la valutazione delle organizzazioni a quella dei dirigenti e dei dipendenti, anche ai fini della premialità. Era frequente, in passato, la constatazione di amministrazioni con scarsi rendimenti che presentavano dirigenti e dipendenti che percepivano il 100 per cento delle indennità collegate alla *performance* individuale. I modelli di valutazione validati dalla Commissione, nonché gli Organismi indipendenti di valutazione all'interno di ciascuna amministrazione, dovranno far sì che ciò non accada più. Per questo motivo, la nuova normativa ha previsto, in caso di sistemi non adeguati, il divieto di erogazione dell'indennità di risultato ai dirigenti responsabili.

La funzione di misurazione e valutazione delle *performance* coinvolge, dunque, con ruoli specifici e definiti dall'ordinamento gli Organismi indipendenti di valutazione della *performance* (OIV) di cui, come sopra evidenziato, ogni amministrazione deve dotarsi, cui compete la misurazione e valutazione della *performance* di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso nonché la proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), i dirigenti di ciascuna amministrazione.

Al fine di valutare annualmente la *performance* organizzativa e individuale, le amministrazioni pubbliche sono tenute ora ad adottare, con apposito provvedimento, un Sistema di misurazione e valutazione della *performance*.

Esso deve indicare le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della *performance* all'interno dell'organizzazione; le procedure di conciliazione da attuarsi in seguito al verificarsi di eventuali controversie conseguenti all'applicazione del sistema stesso; le modalità di raccordo e di integrazione con i sistemi di

controllo esistenti; le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

In particolare, l'ordinamento richiede che il Sistema di misurazione e valutazione verifichi, in relazione alla della *performance* organizzativa:

- l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività;
- l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;
- la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;
- lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;
- l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

Con riferimento, inoltre, alla misurazione ed alla valutazione della *performance* individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità, esse devono essere collegate:

- agli indicatori di *performance* relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità;
- al raggiungimento di specifici obiettivi individuali;
- alla qualità del contributo assicurato alla *performance* generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate;
- alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

Con riferimento, infine, alla misurazione ed alla valutazione svolte dai dirigenti sulla *performance* individuale del personale, esse devono essere collegate:

- al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;
- alla qualità del contributo assicurato alla *performance* dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.

#### **4.4.4 L'introduzione di criteri e modalità per la valorizzazione del merito e l'incentivazione della *performance* individuale**

Una delle grandi novità della riforma è stata, infine, la forte accentuazione della selettività nell'attribuzione degli incentivi economici e di carriera, in modo da premiare i capaci e i meritevoli, incoraggiare l'impegno sul lavoro e scoraggiare comportamenti di segno opposto. Si intende così segnare una inversione di rotta rispetto alla generale tendenza alla distribuzione a pioggia dei benefici che da decenni ha prevalso, attraverso la contrattazione integrativa, in palese contraddizione con gli obiettivi dichiarati delle riforme precedenti.

In ogni caso, è vietata la distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla *performance* in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati ai sensi della nuova normativa.

In particolare, tale nuova normativa ha previsto che le amministrazioni pubbliche promuovano il merito e il miglioramento della *performance* organizzativa e individuale, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche, nonché valorizzano i dipendenti che conseguono le migliori *performance* attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici sia di carriera.

In ogni amministrazione, l'Organismo indipendente, sulla base dei livelli di *performance* attribuiti ai valutati secondo il sistema di valutazione sopra analizzato, compila una graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale, distinto per livello generale e non, e del personale non dirigenziale.

In ognuna delle suddette graduatorie, il personale dovrà essere distribuito in differenti livelli di *performance* in modo che, di norma:

- a) il venticinque per cento sia collocato nella fascia di merito alta, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale;
- b) il cinquanta per cento sia collocato nella fascia di merito intermedia, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale;
- c) il restante venticinque per cento sia collocato nella fascia di merito bassa, alla quale non corrisponde l'attribuzione di alcun trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale.

La contrattazione collettiva integrativa può prevedere deroghe alla suddetta percentuale del venticinque per cento di cui al punto a) in misura non superiore a cinque punti percentuali in aumento o in diminuzione, con corrispondente variazione compensativa delle percentuali del residuo personale. La contrattazione può altresì prevedere deroghe alla composizione percentuale delle fasce di cui alle lettere b) e c) e alla distribuzione tra le medesime fasce delle risorse destinate ai trattamenti accessori collegati alla *performance* individuale.

Tali disposizioni non si applicano al personale dipendente se il numero dei dipendenti in servizio nell'amministrazione non è superiore a quindici e, ai dirigenti, se il numero dei dirigenti in servizio nell'amministrazione non è superiore a cinque. In ogni caso, deve essere garantita l'attribuzione selettiva della quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla *performance*, in applicazione del principio di differenziazione del merito, ad una parte limitata del personale dirigente e non dirigente.

Inoltre, vengono previste forme di incentivazione aggiuntive per il riconoscimento dell'eccellenza e per i progetti innovativi. Tali nuovi strumenti implementati dall'ordinamento per premiare il merito e le professionalità dei dipendenti pubblici sono:

- il bonus annuale delle eccellenze
- il premio annuale per l'innovazione
- le progressioni economiche
- le progressioni di carriera
- l'attribuzione di incarichi e responsabilità
- l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, in ambito nazionale e internazionale

Il bonus annuale delle eccellenze dovrebbe essere assegnato al personale delle amministrazioni pubbliche entro il mese di aprile di ogni anno, a conclusione del processo di valutazione della *performance* relativo all'esercizio precedente. Concorre alla sua attribuzione il personale, dirigenziale e non, in numero non superiore al cinque per cento del totale, che si sia collocato nella fascia di merito alta nelle rispettive graduatorie. Il bonus è assegnato alle *performance* eccellenti individuate, tra il personale che si è collocato nella predetta fascia di merito alta. L'ammontare del bonus annuale delle eccellenze è determinato, nei limiti delle risorse disponibili, dalla contrattazione collettiva nazionale. E' concessa la possibilità di accedere agli altri strumenti premianti al personale premiato con il bonus annuale soltanto a condizione che rinunci al bonus stesso.

Ogni amministrazione pubblica, inoltre, dovrebbe istituire un premio annuale per l'innovazione, di valore, per ciascun dipendente premiato, pari all'ammontare del bonus annuale di eccellenza. Il premio viene assegnato al miglior progetto realizzato nell'anno, in grado di produrre un significativo cambiamento dei servizi offerti o dei processi interni di lavoro, con un elevato impatto sulla *performance* dell'organizzazione. L'assegnazione del premio per l'innovazione compete all'Organismo indipendente di valutazione della *performance* sulla base di una valutazione comparativa delle candidature presentate da singoli dirigenti e dipendenti o da gruppi di lavoro. Il progetto premiato è l'unico candidabile al Premio nazionale per l'innovazione nelle amministrazioni pubbliche, promosso dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

E' inoltre previsto, al fine di favorire la crescita professionale e la responsabilizzazione dei dipendenti pubblici ai fini del continuo miglioramento dei processi e dei servizi offerti, che la professionalità sviluppata e attestata dal sistema di misurazione e valutazione costituisca criterio per l'assegnazione di incarichi e responsabilità secondo criteri oggettivi e pubblici.

In tal senso, muove anche il riconoscimento e la valorizzazione dei contributi individuali e le professionalità sviluppate dai dipendenti al fine di un accesso privilegiato dei dipendenti a percorsi di alta formazione in primarie istituzioni educative nazionali e internazionali ed il favore verso la crescita professionale e l'ulteriore sviluppo di competenze dei dipendenti, anche attraverso periodi di lavoro presso primarie istituzioni pubbliche e private, nazionali e internazionali.

Sulla base, infine, di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e integrativi di lavoro e nei limiti delle risorse disponibili, viene previsto anche uno specifico ruolo, pur nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni o comunque di valutazione comparativa ed in relazione alle specifiche esigenze delle amministrazioni, al riconoscimento ed alla valorizzazione delle competenze professionali sviluppate dai dipendenti ed ai risultati individuali e collettivi

certificati dal sistema di valutazione, nella attribuzione di progressioni economiche o di carriera al personale.

#### **4.4.5 Gli Organismi indipendenti di valutazione della *performance***

L'articolo 14 del d.lgs. 150/2009 ha previsto che ogni amministrazione, singolarmente o in forma associata, debba dotarsi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di un Organismo indipendente di valutazione della *performance*.

Tale Organismo è chiamato a sostituire i servizi di controllo interno, comunque denominati, previsti dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e ad esercitare, in piena autonomia, le attività di:

- monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni e ad elaborare una relazione annuale sullo stato dello stesso;
- segnalazione tempestiva delle eventuali criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte dei conti, all'Ispettorato per la funzione pubblica e alla CIVIT;
- validazione della Relazione sulla *performance* ed assicurazione della visibilità della stessa attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione, anche in considerazione che, allo stato, tale validazione è condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti premiali previsti dall'ordinamento;
- garanzia della correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché dell'utilizzo dei premi individuati nel corrispondente sistema premiale adottato, sulla base di quanto previsto dallo d.lgs. 150/2009, dai contratti collettivi nazionali e dai contratti integrativi, dai regolamenti interni all'amministrazione, nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità;
- proposizione all'organo di indirizzo politico-amministrativo, sulla base del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* adottato, della valutazione annuale dei dirigenti di vertice e dell'attribuzione agli essi dei premi previsti dal corrispondente sistema premiale;
- verifica della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla CIVIT;



- promozione ed attestazione dell'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità previsti dalla normativa;
- verifica dei risultati e delle buone pratiche di promozione delle pari opportunità.

L'Organismo indipendente di valutazione della *performance* è, altresì, tenuto ad esercitare le attività di controllo strategico di cui all'articolo 6, comma 1, del citato d.lgs. 286/1999, e a riferire, in proposito, direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo.

L'Organismo è costituito da un organo monocratico ovvero collegiale composto da 3 componenti dotati dei requisiti stabiliti dalla CIVIT e di elevata professionalità ed esperienza, maturata nel campo del management, della valutazione della *performance* e della valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche, i cui *curricula* devono essere comunicati alla CIVIT, la quale deve in ogni caso fornire il proprio parere, necessario affinché l'organo di indirizzo politico-amministrativo possa procedere alla relativa nomina. Essa rimane in carica per un periodo di tre anni e l'incarico dei componenti può essere rinnovato una sola volta. E' previsto, inoltre, che tali componenti non possano essere nominati tra soggetti che rivestano incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali ovvero che abbiano rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni, ovvero che abbiano rivestito simili incarichi o cariche o che abbiano avuto simili rapporti nei tre anni precedenti la designazione.

Presso l'Organismo indipendente di valutazione è costituita, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, una struttura tecnica permanente per la misurazione della *performance*, dotata delle risorse necessarie all'esercizio delle relative funzioni. Il responsabile della struttura tecnica permanente deve possedere una specifica professionalità ed esperienza nel campo della misurazione della *performance* nelle amministrazioni pubbliche.

L'Organismo indipendente di valutazione della *performance*, sulla base di appositi modelli forniti dalla CIVIT, cura annualmente la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di valutazione nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale, e ne riferisce alla predetta Commissione.

Agli oneri derivanti dalla costituzione e dal funzionamento degli organismi di cui al presente articolo si provvede nei limiti delle risorse attualmente destinate ai servizi di controllo interno.

La costituzione degli OIV deve essere recepita con apposite modifiche regolamentari da attuarsi con lo strumento normativo previsto dalla tipologia dell'amministrazione o ente interessato. Può essere previsto che l'Organismo svolga le sue funzioni ed attribuzioni anche nei riguardi di enti e organismi vigilati non dotati di struttura di misurazione della *performance*, in ciò

acquisendo la facoltà, per lo svolgimento dei propri compiti, di accedere agli atti ed ai documenti concernenti le attività di interesse e di richiedere ai titolari degli uffici dirigenziali di riferimento le informazioni necessarie anche per tali enti ed organismi.

Per i Ministeri, l'organizzazione ed il funzionamento degli Organismi indipendenti di valutazione, ferme tutte le prerogative di autonomia dalla legge attribuite, vengono definite all'interno dell'organizzazione degli Uffici della diretta collaborazione.

#### 4.5 La formazione

Poiché è ancora in corso l'analisi dei dati sulla formazione pubblica effettuata nel 2010, da parte della Scuola superiore della pubblica amministrazione, il 14° Rapporto annuale sulla formazione nella pubblica amministrazione, la cui pubblicazione è prevista a novembre 2011, potrà contenere alcuni valori lievemente diversi da quelli presentati in questa sede.<sup>16</sup>

La media del 58,3 % delle partecipazioni alla formazione del settore pubblico (Tabella 9), sempre molto al di sopra degli obiettivi della strategia europea di Lisbona e Göteborg, contribuisce all'innalzamento del valore generale della formazione continua dei lavoratori, e indica la particolare attenzione che la pubblica amministrazione attribuisce alla formazione.

Per quanto riguarda il rapporto tra investimento in formazione e massa salariale, il calcolo effettuabile ad oggi fornisce per le amministrazioni centrali un valore dello 0,65 %, stabile rispetto a quello rilevato nel 2009<sup>17</sup> mentre nelle amministrazioni locali si osserva un lieve ridimensionamento, più sensibile per le Province.

Va ricordato che l'articolo 6 del d.l. 78/2010, al comma 13, primo periodo, afferma che: *“A decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009,*

<sup>16</sup> Poiché l'indagine, realizzata dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione è ancora in corso, i dati delle amministrazioni centrali non comprendono ancora quelli della Polizia dello Stato (comparto Sicurezza) e INPDAP (comparto Enti pubblici), in via di completamento. Mancano anche i dati delle Regioni, in via di elaborazione, e quelli delle Università, che allo stato non partecipano all'indagine. L'indagine sui Comuni, realizzata da FormezPA, come di consueto considera solo gli enti con più di 10.000 abitanti (1.086). I 423 Comuni presenti nell'indagine, costituiscono in termini di numerosità il 39% dell'insieme delle Amministrazioni comunali coinvolte, e complessivamente rappresentano il 60,1% dell'intero personale in servizio nelle Amministrazioni comunali con più di 10.000 abitanti e il 58,2% della popolazione amministrata dagli stessi Comuni. Sono presenti la gran parte dei Comuni maggiori (76,9% dei Comuni con una popolazione superiore a 250 mila abitanti, e 78,6% dei Comuni con popolazione superiore a 100 mila abitanti).

<sup>17</sup> Per i dati 2009 delle amministrazioni centrali, si confronti SSPA-DFP, “13° Rapporto sulla Formazione nella Pubblica Amministrazione”, Stampa Grafiche Verona, 2010, disponibile in formato elettronico sul sito web della Scuola alla pagina: <http://www.sspa.it/?p=5740#topic-1>.

n. 196, incluse le autorità indipendenti, per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009". Il valore della spesa per la formazione sarà pertanto destinato a ridursi negli anni futuri. Tuttavia, in tutti i comparti appaiono già in atto nel 2010 strategie per migliorare la qualità della formazione e superare le conseguenze della riduzione della spesa, trasformando le modalità di effettuazione della formazione, da vari punti di vista.

Allo stato, nelle amministrazioni centrali, i dati mostrano che le partecipazioni del comparto Ministeri – quello che è stato rilevato in modo più completo – sono aumentate rispetto al 2009, ma con una diminuzione delle ore erogate, accompagnata da un aumento delle ore fruite e del numero delle edizioni. In altri termini, i corsi sono stati più numerosi, maggiormente frequentati ma di durata unitaria minore.

**Tabella 9 – L'attività di formazione nel 2010.**

**Corsi e ore di formazione erogate e fruite**

Comparto	Totale corsi	Totale edizioni	Totale ore erogate	Totale partecipazioni	Totale ore fruite
<b>PCM e Ministeri</b>	<b>2.382</b>	<b>6.716</b>	<b>176.839</b>	<b>138.821</b>	<b>3.251.617</b>
<b>Sicurezza</b>	<b>189</b>	<b>402</b>	<b>51.015</b>	<b>10.305</b>	<b>2.703.930</b>
<b>Organi dello Stato</b>	<b>134</b>	<b>159</b>	<b>7.641</b>	<b>1.058</b>	<b>55.361</b>
<b>Autorità</b>	<b>337</b>	<b>584</b>	<b>14.877</b>	<b>4.526</b>	<b>126.161</b>
<b>Enti pubblici</b>	<b>3.220</b>	<b>6.974</b>	<b>134.620</b>	<b>75.977</b>	<b>1.280.391</b>
<b>Camere di commercio</b>	<b>2.927</b>	<b>3068</b>	<b>31.600</b>	<b>19.113</b>	<b>173.606</b>
<b>Province</b>	<b>non disponibile</b>	<b>4.861</b>	<b>99.299</b>	<b>40.948</b>	<b>607.888</b>
<b>Comuni</b>	<b>non disponibile</b>	<b>19.077</b>	<b>332.715</b>	<b>127.862</b>	<b>1.330.860</b>
<b>Totali</b>	<b>9.189</b>	<b>41.841</b>	<b>848.605</b>	<b>418.610</b>	<b>9.529.814</b>

Fonte: Indagini SSPA e FormezPA sulla formazione nelle pubbliche amministrazioni

Il dato è confermato anche dalla diminuzione dell'investimento pro-capite (Tabella 10). Per quanto riguarda l'investimento in formazione, sempre nelle amministrazioni centrali, vediamo un calo di circa 3 milioni di euro, a fronte di un aumento della massa salariale di quasi 355 milioni.

Negli enti locali si conferma il più alto investimento pro capite delle Province, 229 euro l'anno (quasi doppio rispetto a quello dei Comuni, 121 euro).

Per quanto riguarda, infine, la distribuzione della fruizione delle aree tematiche (Tabella 11), è possibile notare il leggero calo dell'area giuridica nel comparto Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri, a favore non solo dell'aumento dell'area tecnico-specialistica, ma anche delle aree linguistica e internazionale, che sembra manifestare un segno della realizzazione degli auspici di internazionalizzazione della cultura dei dipendenti pubblici espressi da lungo tempo dal Governo.

Le amministrazioni dello Stato mostrano ad oggi un picco, oltre che nella tipica area multidisciplinare, anche nell'area economico-finanziaria, segno forse dell'aumentata importanza del controllo della spesa pubblica.

**Tabella 10** – La spesa per la formazione nel 2010 - Investimento in formazione (valori in euro)

Comparto	Totale dipendenti	Massa salariale	Investimento in formazione	% Investimento su massa salariale	Investimento pro capite
PCM e Ministeri	263.828	11.095.510.846	60.022.753	0,54	227,51
Sicurezza	160.144	2.485.227.390	22.522.341	0,91	140,64
Organi dello Stato	4.392	207.861.266	2.261.017	1,09	514,80
Autorità	1.844	203.232.553	1.163.338	0,57	630,88
Enti pubblici	59.361	3.367.878.534	34.584.045	1,03	582,61
Camere di commercio	7.744	370.570.517	6.755.354	1,82	872,33
Province	36.813	1.336.758.980	8.437.627	0,63	229,00
Comuni	184.000	5.111.066.087	22.288.038	0,44	121,00

Tabella 11 – Ore fruite per aree tematiche nel 2010 (%)

Arete tematiche	Giuridico normativa	Organizzazione e personale	Manageriale	Comunicazione	Economico finanziaria	Controllo di gestione	Informatica e telematica	Linguistica	Multidisciplinare	Internazionale	Tecnico specialistica
PCM e Ministeri	15,8	4,87	1	1,84	12,76	0,73	14,77	11,16	5,19	3,16	28,75
Sicurezza	0,6	0,01	0	0	0,17	0	1,27	0,16	18,94	1,14	77,73
Organi dello Stato	8,3	1,01	0,03	3,02	24,14	0,68	3,86	0,31	57,76	0	0,93
Autorità	2,8	2,03	3,66	0,13	1,04	0	6,11	24,72	2,68	0,31	56,53
Enti pubblici	5,8	24,06	4,08	4,33	2,88	2,75	6,1	3,17	1,83	0,19	41,85
Camere di Commercio	18,2	9,2	3,0	10,8	6,7	1,0	10,0	4,3	1,0	1,6	34,2
Province	36	6,9	2,5	5	8,4	0,8	14	2	2,5	0,8	21,1
Comuni	27,3	9,2	2,3	3,1	5,6	0,5	11,9	1,8	6,4	0,4	31,5

Fonte: Indagini SSPA e FormezPA sulla formazione nelle pubbliche amministrazioni

#### 4.5.1 Le iniziative ed i progetti della 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 il 3 febbraio 2005, ha portato, nel corso del 2007, alla definitiva stesura del QSN, approvato dalla Commissione Europea con la Decisione n. 3329 del 13 luglio 2007.

Il QSN, che stabilisce obiettivi, priorità e regole della politica regionale di sviluppo e orienta la programmazione operativa e l'attivazione 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 coinvolto tutte le istituzioni regionali, molteplici amministrazioni centrali, i rappresentanti del partenariato economico e sociale e la stessa Commissione Europea.

La strategia del QSN si articola 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 ed 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 vengono 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 in ambito sia pubblico che privato.

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 utilizzati. 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 nasce dalla piena considerazione di tali differenze ed è specificamente diretta a garantire che gli obiettivi di competitività siano raggiunti da tutti i territori regionali, anche e soprattutto da quelli che presentano i 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), che 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 finanziare con risorse espressamente dedicate, che si "aggiungono" agli strumenti ordinari di bilancio.

Un ulteriore elemento considerato nell'elaborazione del QSN consiste nella costruzione di un legame di reciproco rafforzamento 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*

Il Dipartimento della funzione pubblica (di seguito il Dipartimento) ha partecipato ai lavori preparatori che hanno portato alla elaborazione del QSN 2007-2013 in varie forme: attraverso la predisposizione di un proprio documento strategico e di contributi per la redazione

del Documento strategico preliminare nazionale (DSPN), così come con la partecipazione attiva e costante al confronto partenariale fra amministrazioni centrali e regionali<sup>18</sup>, e con esponenti del partenariato istituzionale e di quello economico e sociale per la definizione dello stesso QSN, sottolineando in ogni circostanza l'importanza del rafforzamento delle capacità istituzionali delle amministrazioni pubbliche per favorire il raggiungimento degli obiettivi desiderati. Sin dalla fase preparatoria, il Dipartimento si è fatto portatore della necessità di sottolineare l'importanza del rafforzamento della capacità amministrativa come obiettivo prioritario trasversale. Il rafforzamento della capacità istituzionale, infatti, investendo qualsiasi settore di attività delle amministrazioni, costituisce una vera e propria *policy* cui dare precipua attuazione 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 (Priorità 10). Questa scelta comporta una rilevante concentrazione di investimenti sulla capacità di crescita organizzativa e operativa 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 delle politiche sociali) ed il Dipartimento.

In virtù del ruolo istituzionale e dell'impegno posto in essere, il Dipartimento è stato individuato, nell'ambito del QSN, tra i referenti istituzionali per il rafforzamento dell'efficienza e della capacità amministrativa necessario a conseguire non solo gli obiettivi legati immediatamente alla Priorità 10 "*Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci*", ma anche gli altri obiettivi della strategia delineata dal QSN. Tale riconoscimento si è concretizzato nell'individuazione del Dipartimento quale Organismo Intermedio (e anche quale beneficiario) di progetti finanziati nell'ambito del PON "*Governance e assistenza tecnica*" (FESR) e del PON "*Governance e azioni di sistema*" (FSE) con riferimento ai territori dell'Obiettivo "Convergenza", e quale beneficiario nell'ambito del PON "Azioni di sistema" (FSE) con riferimento ai territori dell'Obiettivo "Competitività regionale e occupazione".

---

<sup>18</sup> Nel corso del 2006-2007 il Dipartimento della funzione pubblica ha partecipato a sei Tavoli tematici (1. Ricerca e Istruzione, Formazione, Territorio; 2. Ambiente, Risorse naturali e culturali, Mercato dei servizi, Territorio; 3. Servizi sociali, Inclusione Sicurezza e legalità; 4. Mercato del Lavoro, Sistemi produttivi, Sviluppo locale; 5. Città, Sistemi produttivi; 6. 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).



*Le attività a valere sul Programma Operativo Nazionale “Governance e assistenza tecnica” (FESR) 2007-2013*

Relativamente al PON “Governance e assistenza tecnica” (FESR) a titolarità del Ministero dello Sviluppo economico, il Dipartimento, con convenzione dell’11 ottobre 2007, è stato delegato dall’Autorità di Gestione (AdG) per l’attuazione di due linee di attività dell’Asse II “Azioni per il rafforzamento delle pubbliche amministrazioni”. In tale ambito, il Dipartimento della funzione pubblica ha il compito di realizzare 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 è finalizzato al “*rafforzamento delle strutture operative e delle competenze nella pubblica amministrazione*” attraverso azioni volte ad assicurare, per il tramite delle amministrazioni centrali competenti, un supporto specialistico alle Regioni dell’Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) su temi prioritari di intervento, già condivisi nelle opportune sedi di confronto partenariale.

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 nella aree dell’Obiettivo Convergenza 2007-2013, anche al fine di rafforzare, nel tessuto socio-economico, la percezione della legalità, favorendo processi virtuosi per lo sviluppo e l’attrattività dei territori.

*Obiettivo operativo II.4: il processo di selezione dei beneficiari*

Sulla base di quanto definito dal PON, tutte le amministrazioni centrali interessate a gestire, su temi di loro competenza, attività di assistenza tecnica presso i territori regionali dell’Obiettivo Convergenza per il primo triennio di riferimento (2008-2011), hanno presentato un Piano di Riorganizzazione e Rafforzamento delle capacità, articolato in due parti: il Progetto Operativo di Assistenza Tecnica (POAT), volto al rafforzamento delle competenze delle amministrazioni regionali, e il Piano di Riorganizzazione Interna (PRI), volto a favorire il potenziamento delle capacità tecniche delle strutture interne alle stesse amministrazioni centrali e strumentale alla migliore gestione del POAT stesso.

La valutazione dei diversi Piani di Rafforzamento è stata svolta dall’Organismo Intermedio, che si è avvalso del supporto di un Comitato tecnico consultivo. In particolare, il Comitato è deputato allo svolgimento di attività di accompagnamento alle amministrazioni Centrali nella predisposizione dei Piani e di attività di valutazione *ex-ante*, *in itinere* ed *ex-post*

degli stessi, anche alla luce dell'avanzamento fisico e procedurale dei risultati ottenuti e dell'utilità di un eventuale rifinanziamento delle attività nel secondo periodo di riferimento.

Le amministrazioni centrali che hanno manifestato un iniziale interesse al processo e per le quali si è positivamente concluso l'iter istruttorio giungendo alla stipula della convenzione con l'Organismo Intermedio sono, al 31/12/2010,<sup>19</sup> A queste va aggiunto lo stesso Dipartimento che, in qualità di beneficiario, è titolare di un Piano di Rafforzamento diretto a sostenere nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza la costruzione di una nuova capacità amministrativa regionale e locale, sviluppando capacità e competenze specialistiche, introducendo significative innovazioni nei modelli di *Governance* e nelle strutture organizzative e diffondendo buone pratiche per rendere possibile il raggiungimento di standard e processi efficaci nella gestione unitaria e coordinata dei programmi e progetti afferenti alla politica regionale.

Inoltre, la rinuncia del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie (DCPC) alla gestione di un proprio progetto a causa delle ridotte disponibilità di personale interno ha portato il Dipartimento ad avviare un processo di collaborazione con tale Dipartimento, sancito dalla stipula di un Protocollo d'intesa finalizzato all'attuazione degli interventi inizialmente previsti nell'ambito del POAT a titolarità del DCPC, sui quali le Regioni dell'Obiettivo Convergenza hanno manifestato in molteplici occasioni un vivo interesse affinché venissero attuati.

In particolare, le nuove linee di attività, condivise nell'ambito della riunione del Comitato di Indirizzo e Attuazione del Programma del 21 dicembre 2010, riguardano le seguenti tematiche:

- ricognizione nella fase di formazione della normativa europea;
- assistenza tecnica finalizzata ad una partecipazione regionale attiva al processo di recepimento delle direttive comunitarie, con particolare riguardo al recepimento della direttiva servizi, e per la prevenzione delle infrazioni relative alla mancata osservanza della normativa comunitaria ovvero al mancato o non corretto recepimento della stessa;
- monitoraggio del contributo fornito dalle politiche nazionali ordinarie in attuazione della Strategia di Lisbona al perseguimento degli obiettivi del Quadro Strategico Nazionale e assistenza tecnica sull'applicazione di metodologie di analisi d'impatto.

---

<sup>19</sup> Ministero per i beni e le attività culturali, MISE-DG Politiche per l'internazionalizzazione e la promozione degli scambi, PCM-Dipartimento per la digitalizzazione della PA e l'innovazione tecnologica, PCM-Dipartimento per le pari opportunità, PCM-Dipartimento della Gioventù, PCM-Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, PCM-Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, MEF-Ragioneria Generale dello Stato-IGRUE, Ministero della Salute.

*Il processo di valutazione dei POAT*

In ragione della durata triennale delle convenzioni stipulate con le amministrazioni beneficiarie, l'Organismo Intermedio ha avviato nell'anno 2010, di concerto con l'Autorità di Gestione del Programma, un processo di valutazione in itinere dei Piani di Rafforzamento definendo le metodologie e gli strumenti da utilizzare per verificare la rispondenza dei Progetti agli obiettivi inizialmente programmati e ai fabbisogni espressi dalle singole Regioni e, di conseguenza, per verificare il raggiungimento dei target predefiniti, quali condizioni necessarie per il rifinanziamento dei Progetti nell'ambito del secondo triennio di programmazione.

La metodologia seguita si è basata sull'analisi dei documenti di programmazione e di attuazione prodotti dalle singole amministrazioni centrali (Piani di riorganizzazione e rafforzamento delle capacità, Piani esecutivi annuali, Relazioni sull'avanzamento delle attività) e delle risposte pervenute dalle Regioni dell'Obiettivo Convergenza a seguito della somministrazione di una scheda di rilevazione da parte dell'Organismo Intermedio, finalizzata a rilevare direttamente nei territori regionali il grado di soddisfazione degli interventi di assistenza tecnica promossi nell'ambito dei diversi POAT.

Gli incontri si sono svolti a partire dal mese di aprile 2010 e sono stati strutturati in tre cicli, coinvolgendo di volta in volta tutte le amministrazioni che ad ottobre 2010 avevano avviato le attività<sup>20</sup>:

- 15 aprile 2010 – Dipartimento della funzione pubblica, Ministero per i Beni e le attività culturali, Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica;
- 27 maggio 2010 – Dipartimento della Gioventù, Ministero dello Sviluppo economico, Ministero dell'Ambiente, della tutela del territorio e del mare;
- 12 ottobre 2010 – Dipartimento per le pari opportunità, Ministero dell'Economia e delle finanze.

Scopo del processo di valutazione in itinere delle attività è stato anche quello di far emergere le criticità verificatesi nel corso della realizzazione degli interventi, al fine di consentire all'Organismo Intermedio di fornire utili suggerimenti per la progettazione delle azioni relative alle annualità successive.

---

<sup>20</sup> Per le restanti amministrazioni beneficiarie, per le quali gli interventi risultavano ancora in fase di *start up*, è stato previsto un ulteriore ciclo di incontri da svolgersi nell'arco dei mesi successivi.

Il processo di valutazione ha fatto emergere che le attività poste in essere dalle amministrazioni beneficiarie nei singoli contesti territoriali sono risultate, in più casi, ampiamente apprezzate dalle Regioni con riferimento al raggiungimento dell'obiettivo di rafforzamento della *capacity building* delle amministrazioni. In particolare, l'innovazione degli strumenti e delle metodologie utilizzate in alcuni casi, la specializzazione professionale delle risorse umane attivate sul territorio in altri, hanno permesso di garantire alle strutture amministrative regionali coinvolte un adeguato supporto tecnico e un soddisfacente grado di aggiuntività dei POAT rispetto alle attività ordinarie.

Inoltre, questa attività valutativa ha fornito i primi elementi basilari per il successivo sviluppo dell'attività di valutazione dell'intero Programma Operativo avviata nel 2011 dall'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, finalizzata a valutare l'apporto dei singoli interventi agli obiettivi del QSN, ad individuare eventuali specifiche problematiche e ad indicare possibili linee per il miglioramento dell'efficacia degli interventi.

#### *Obiettivo Operativo II.5 - E.T.I.C.A. nel Sud*

Con riferimento all'attuazione dell'Obiettivo operativo II.5, il progetto *E.T.I.C.A. nel Sud* si pone l'obiettivo di realizzare attività di supporto tecnico alla pubblica amministrazione delle Regioni Convergenza per individuare soluzioni efficaci e condizioni organizzative idonee all'individuazione di processi e procedure che consentano un significativo rafforzamento della trasparenza e della legalità nella gestione dei fondi strutturali e, più in generale, nelle politiche di sviluppo e di coesione.

Il Progetto prevede la realizzazione di tre azioni che declinano le quattro aree che caratterizzano l'Obiettivo Operativo II.5 (Efficacia, Trasparenza, Innovazione e *Capability*):

- Efficacia ed efficienza nelle politiche regionali di sviluppo;
- La comunicazione al servizio della trasparenza;
- Help desk per l'innovazione e lo sviluppo della *Capability*.

Le prime due azioni sono definite e attuate su base territoriale, attraverso la concertazione con ogni Regione delle attività e la loro organizzazione nel quadro di un Piano di Lavoro Regionale (PLR)<sup>21</sup>, mentre la terza linea di attività è di tipo trasversale.

---

<sup>21</sup> I Piani di Lavoro Regionali (PLR) sono rispondenti ai principali fabbisogni segnalati dalle singole amministrazioni o d'interesse trasversale per le regioni dell'Obiettivo Convergenza. Il PLR contribuiscono ad un efficace sviluppo della programmazione unitaria regionale.

In particolare, la prima azione si concentra sull'analisi dei processi che vengono attivati nell'attuazione delle politiche di sviluppo di ogni Regione, rivolgendosi prevalentemente ai processi interni all'amministrazione o ai rapporti tra le amministrazioni, ed è finalizzata all'analisi e al miglioramento dei processi di attuazione delle politiche regionali di sviluppo in un'ottica di semplificazione, trasparenza e innovazione.

Nel corso del 2010 è stata avviata la fase di concertazione dei Piani di Lavoro Regionale nelle quattro Regioni Convergenza e si è intrapreso lo sviluppo degli strumenti e delle metodologie finalizzate al miglioramento dei processi di attuazione delle politiche, sotto il profilo della semplificazione, trasparenza, innovazione e partecipazione attiva dei cittadini. Entro il termine dell'anno sono stati redatti i Piani di Lavoro Regionali delle Regioni Calabria e Campania. Inoltre, il tema della cultura e della trasparenza è stato oggetto della preparazione di diverse giornate informative e di autovalutazione della trasparenza che sono state organizzate nel corso del 2011 prevedendo, a seconda dei casi, forme di partecipazione ristretta e/o allargata.

La seconda azione riguarda prevalentemente la comunicazione esterna alle Regioni e i rapporti con i beneficiari finali. Il principio di trasparenza è strettamente legato al principio di semplificazione e quest'ultimo deve realizzarsi compatibilmente con la più ampia circolazione di dati e conoscenze sull'azione della pubblica amministrazione, anche al fine di favorire il diritto dei cittadini di accedere ai provvedimenti emessi dalla pubblica amministrazione rendendo maggiormente trasparenti le azioni, i progetti e le procedure.

Gli strumenti utilizzati per la rilevazione dei progressi compiuti e per consentire un confronto fra le Regioni sono:

- Il Barometro della trasparenza (strutturato su 6 indici e circa 100 variabili): uno strumento di misurazione del grado di trasparenza basato sulla rilevazione di evidenze che risponde a tre esigenze diverse:
  - rilevare nel tempo il grado di trasparenza della pubblica amministrazione rispetto a sei dimensioni di analisi (la comunicazione e la partecipazione dei cittadini, la tracciabilità dei procedimenti, l'integrità e la performance, la semplificazione normativa e il processo di produzione delle norme, la semplificazione delle procedure e degli adempimenti e, infine, l'innovazione tecnologica);
  - costruire un quadro articolato e completo di tutte le accezioni di trasparenza al fine di coinvolgere i funzionari e i dirigenti in attività di autovalutazione, utilizzabili nelle diverse azioni di formazione e sensibilizzazione;

- evidenziare i punti di forza e di debolezza dell'amministrazione, rilevandone i fabbisogni e predisponendo opportune azioni di miglioramento.

Nel corso del 2010 è stata definita la struttura generale del Barometro della trasparenza, sono state individuate le sei dimensioni di analisi ed elaborate per ogni dimensione le affermazioni del questionario. È stata avviata, inoltre, l'attività di verifica della possibilità di compilazione *online* del questionario, con generazione automatica del grafico a radar.

- Il Radar *WebPA* permette di valutare la qualità e la trasparenza dei siti web, sulla base delle indicazioni contenute nelle Linee Guida per la qualità dei siti *web* della pubblica amministrazione, e di avere un'indicazione precisa su quali interventi attuare per migliorare la comunicazione *on-line* della pubblica amministrazione con il cittadino. Definita la metodologia, è stato predisposto un nuovo ambiente di lavoro all'interno del gruppo ETICA su Innovatori PA, che è stato utilizzato come strumento di lavoro a distanza per l'individuazione delle variabili necessarie per la rilevazione della qualità dei siti web<sup>22</sup>. È stata individuata una prima versione della griglia di rilevazione.

Nel 2010 sono state definite le caratteristiche dell'applicazione web per la rilevazione delle variabili ed è stato avviato lo sviluppo del prototipo.

Tra le prime due azioni, focalizzate rispettivamente sulla semplificazione e sulla trasparenza, esistono una stretta relazione e una reciproca influenza.

La terza linea di azione, trasversale, ha prevalentemente una dimensione sovraregionale ed ha, contemporaneamente, lo scopo sia di creare un ambiente favorevole alla comprensione e al recepimento del cambiamento, sia di supportare le esigenze delle prime due azioni in termini di acquisizione di competenze e assistenza alla domanda. La linea è finalizzata in sostanza a sostenere gli interventi previsti nel progetto attraverso l'attivazione di un servizio unico di help-desk a distanza, che integri le fonti informative e gli strumenti di comunicazione *on-line*, per fornire aiuto personalizzato a richiesta, strumenti per l'apprendimento autonomo e aree di scambio di esperienze.

---

<sup>22</sup> Sono stati contattati e coinvolti nel lavoro di individuazione delle variabili soggetti che in Italia si occupano a diverso titolo della qualità dei siti web, tra cui DigitPA, ForumPA, Cisis, Nexa, ISTAT, alcuni Comuni, Province e Regioni.

Attraverso la Matrice Graduata del Rischio sono stati poi individuati i processi che, sotto il profilo etico ovvero della correttezza e della trasparenza dell'agire, sono più sensibili, per poi individuare le soluzioni di intervento più idonee a migliorarne l'integrità e l'affidabilità.

Lo strumento della Banca dati delle Esperienze Trasferibili (BEST), quale strumento di informazione e collaborazione, ha lo scopo di rendere disponibili le esperienze innovative e trasferibili e di offrire strumenti utili per l'adozione delle esperienze stesse. Nel corso del 2010 è stata semplificata la scheda di rilevazione delle esperienze, per facilitarne la compilazione, la condivisione semantica e la trasferibilità. Sono state catalogate 13 esperienze caratterizzate dalla centralità dell'interazione con i cittadini e dall'uso delle tecnologie. Infine, è stata avviata l'analisi del database "Buoni Esempi" per individuare i casi da importare in BEST e sono state individuate le tecnologie da utilizzare per lo sviluppo del database e del sito.

*Le attività a valere sul Programma Operativo Nazionale "Governance e azioni di sistema" (FSE) 2007-2013*

Nel corso del 2010 il Dipartimento della funzione pubblica ha promosso il processo di modernizzazione della pubblica amministrazione anche in qualità di Organismo Intermedio delegato alla gestione dell'Asse E "Capacità Istituzionale" del PON *Governance e Azioni di Sistema*, Obiettivo Convergenza, 2007-2013 (FSE). L'azione del Dipartimento si è esplicata attraverso la realizzazione di iniziative volte ad incrementare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa, a rafforzare il partenariato tra istituzioni, a internalizzare le competenze strategiche e la gestione dei servizi collettivi. L'obiettivo perseguito è stato quello di realizzare un nuovo modello di amministrazione pubblica, in grado di elaborare e attuare politiche efficaci, di garantire la qualità e l'affidabilità dei servizi, di conseguire significativi recuperi di efficienza.

Nello specifico è proseguita la realizzazione degli 8 progetti pluriennali avviati nel corso dell'anno precedente per un valore di € 16.500.000,00, e sono stati avviati altri 8 progetti pluriennali per un ulteriore valore complessivo di € 11.700.000. Sono state effettuate liquidazioni di spesa per un valore complessivo di € 7.424.739,27.

La realizzazione dei progetti, mirati a rafforzare in diversi modi la capacità amministrativa delle amministrazioni presenti nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza, ha coinvolto anche tre Uffici del Dipartimento, con l'intento di garantire un alto livello qualitativo grazie all'impiego delle diverse competenze esistenti all'interno del Dipartimento. L'attuazione degli interventi è stata affidata in tre casi attraverso il ricorso al mercato, e negli altri i attraverso FormezPA, ente *in house* del Dipartimento.

Il Dipartimento, osservando gli indirizzi strategici contenuti nel PON GAS ha elaborato la pianificazione esecutiva biennale degli interventi in materia di *Capacity building* delle pubbliche amministrazioni, focalizzando l'attenzione su:

- introduzione di processi di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni (finalizzati alla definizione di nuovi assetti organizzativi orientati al processo e non limitati al concetto di distribuzione di funzioni, al sostegno ai processi di miglioramento continuo, all'adozione di standard quali-quantitativi, al miglioramento delle modalità di erogazione dei servizi pubblici alle imprese e ai cittadini, alla semplificazione, trasparenza e qualità dell'azione pubblica, ecc.);
- ottimizzazione della produttività del lavoro (sistemi di misurazione e valutazione delle organizzazioni pubbliche, sviluppo di sistemi premiali efficaci, riforma della dirigenza pubblica, ecc.).

Più in dettaglio la classificazione degli interventi svolti per Obiettivo specifico del PON GAS è la seguente:

- *Obiettivo specifico 5.1 "Accrescere l'innovazione, l'efficacia e la trasparenza dell'Azione pubblica"*. Per la realizzazione di tale obiettivo, finalizzato a sostenere l'innovazione dei modelli organizzativi per la gestione dei PO e lo sviluppo delle competenze specialistiche per l'attuazione delle riforme della pubblica amministrazione, sono stati pianificati 18 interventi della durata media di 26 mesi. Di essi 10 interventi sono stati attivati affidando la realizzazione delle attività a Formez PA ente *in house* del Dipartimento, mentre per un intervento si è fatto ricorso al mercato mediante indizione di una gara pubblica europea.
- *Obiettivo specifico 5.2 "Migliorare la cooperazione interistituzionale e le capacità negoziali con specifico riferimento al settore del Partenariato Pubblico Privato (PPP)"*. Per la realizzazione di tale obiettivo è stato avviato, un intervento sulla gestione, attuazione e monitoraggio delle risorse a valere su programmi cofinanziati dall'Unione Europea. La realizzazione delle attività è stata affidata a Formez PA. Sempre nell'ambito dell'Obiettivo, il Dipartimento ha allacciato un rapporto partenariale con il Dipartimento per gli affari regionali (DAR) della Presidenza del Consiglio dei Ministri al fine di promuovere l'integrazione tra i Piani esecutivi delle attività dei due Dipartimenti nella realizzazione di tematiche di interesse trasversale. Il Dipartimento ha assunto la funzione di beneficiario di 3 interventi a titolarità DAR. La realizzazione delle attività, della durata media di 16 mesi, è stata affidata a Formez PA.



- *Obiettivo specifico 5.3 “Migliorare gli standard dei servizi pubblici”*. Per la realizzazione di tale obiettivo sono stati realizzati due progetti tesi ad elevare la qualità dell’azione amministrativa attraverso azioni di *benchmarking* e di valutazione mirata delle performance. La realizzazione delle attività è stata affidata a Formez PA, ente *in house* del Dipartimento. È stata inoltre avviata una gara pubblica europea per la realizzazione del Servizio di *Customer Satisfaction Management*, ed è stato avviato un progetto a gestione diretta del Dipartimento rivolto a rafforzare la capacità amministrativa degli uffici giudiziari dislocati sul territorio dell’Obiettivo Convergenza.
- *Obiettivo 5.5 “Rafforzare ed integrare il sistema di Governance ambientale”*. Secondo quanto stabilito dallo stesso Programma Operativo, il Dipartimento ha individuato come soggetto beneficiario il Ministero dell’Ambiente, della tutela del territorio e del mare che a sua volta ha affidato al proprio ente *in house* Sogesid la realizzazione delle attività, consistenti in due progetti finalizzati a sostenere le amministrazioni nel processo di internalizzazione delle competenze del personale pubblico in materia di sostenibilità ambientale.

Il Dipartimento ha, inoltre, incrementato la mole delle attività di sua competenza in materia di *capacity building* nella veste di Organismo Intermedio del PON GAS attraverso la sottoscrizione di Accordi di partenariato con il Ministero dell’Interno e con la Direzione Generale Mercato del Lavoro del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. Tali iniziative sono nate nel quadro della promozione di un nuovo approccio di rete promosso dalla funzione pubblica in attuazione delle politiche di rafforzamento delle competenze del sistema pubblico. Ricorrendo all’istituto dell’Accordo ex art.15 della legge 7 agosto 1990, n.241, il Dipartimento ha sottoscritto specifiche intese con le Amministrazioni citate, volte a mettere in comune strategie, azioni e competenze interne per orientarle al raggiungimento degli obiettivi comuni di miglioramento dell’efficienza della pubblica amministrazione quale leva strategica per la crescita e la competitività del sistema PA. Le iniziative progettuali realizzate attraverso gli Accordi hanno riguardato le seguenti aree tematiche:

- promozione di strumenti e competenze funzionali alla diffusione della trasparenza e della regolarità nella gestione degli appalti;
- rafforzamento della qualità dei servizi per l’impiego;
- sostegno alla semplificazione normativa e alla riduzione dei tempi amministrativi;
- sviluppo di sistemi di premialità *e-Governance* nei Servizi pubblici;
- rafforzamento dell’azione di pianificazione strategica del territorio attraverso modalità di Partenariato pubblico- privato.

In particolare l'Accordo siglato con il Ministero dell'Interno e cofinanziato nell'ambito del PON Sicurezza, ha fissato l'obiettivo di contrastare i fenomeni di corruzione e di infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti pubblici attraverso un processo di formazione integrata in materia di procedimenti ad evidenza pubblica, rivolto ai funzionari degli enti locali e delle Forze di polizia, nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza. La realizzazione delle attività, è stata affidata a FormezPA. Nel 2010 sono state svolte attività di preparazione del materiale didattico e sono state organizzate le attività didattiche propedeutiche alla formazione di circa 1.300 funzionari.

Gli Accordi stipulati con la Direzione Generale Mercato del Lavoro del Ministero del Lavoro, cofinanziati nel quadro del PON *Governance* e Azioni di Sistema e del PON Azioni di Sistema, perseguono la finalità di accrescere le capacità delle amministrazioni locali, nei diversi livelli di governo, con riferimento al coordinamento delle politiche per l'inserimento al lavoro e di *workfare*, nonché alla valutazione e monitoraggio strategico di tali politiche secondo i principi contenuti nel d.lgs. 150/2009 di riforma della pubblica amministrazione, e alla diffusione delle *best practices* individuate sul territorio nazionale.

I progetti, articolati su quattro linee d'intervento, prevedono lo svolgimento di attività di collegamento della fase di ricerca con quella di affiancamento delle amministrazioni destinatarie, e sono orientati a:

- rinnovare i servizi per il lavoro rendendoli più rispondenti alle nuove esigenze del mercato, attraverso un coinvolgimento attivo delle amministrazioni destinatarie e l'accompagnamento nella realizzazione di progetti mirati;
- introdurre la funzione degli Osservatorio del Mercato del Lavoro a livello provinciale, al fine di favorire una migliore conoscenza delle specificità locali e la creazione di reti fra attori pubblici e privati utili a rendere più efficaci i servizi per l'impiego;
- analizzare e valutare il funzionamento e gli effetti del complesso delle politiche e delle misure attuate in ambito regionale, ai sensi dell'Accordo del 12 febbraio 2009, e definire Linee d'intervento per la creazione di un modello di *Governance* delle politiche attive volto ad ampliare quantitativamente e qualitativamente gli strumenti destinati a favorire la presa in carico del capitale umano e il miglioramento dell'occupabilità dello stesso;
- migliorare i Servizi di intermediazione locale del lavoro attraverso azioni di *capacity building* mirate alle esigenze specifiche dei mercati locali e a diffondere la cultura della performance secondo gli indirizzi tracciati dal d.lgs. 150/2009.

La realizzazione delle attività è stata affidata a Formez PA. Nel corso del 2010 sono state definite le progettazioni esecutive e sono state avviate le attività riguardanti, in particolare,

l'identificazione del quadro di contesto, che ha richiesto lo svolgimento di azioni di studio e ricerca, la predisposizione degli strumenti d'intervento e la promozione sul territorio delle iniziative previste.

#### **4.6 Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche**

Le pari opportunità, con il d.lgs. 150/2009, hanno trovato piena legittimazione nelle politiche di organizzazione del lavoro per il perseguimento del benessere organizzativo, la rimozione di ogni forma di discriminazione tra i pubblici dipendenti e per riconoscere contestualmente ai cittadini ed alle imprese il diritto ad avere servizi di qualità rispondenti alle loro esigenze.

A confermare questo impianto, di seguito sono descritte le disposizioni normative assunte dal Governo sulla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a *part-time*, sul riordino in materia di congedi, aspettative, permessi e sull'istituzione dei comitati unici di garanzia.

##### *Trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a part-time*

E' stato modificato il regime giuridico relativo alla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a *part-time*<sup>23</sup> (al riguardo è stato novellato l'art. 1, comma 58, della l. 23 dicembre 1996, n. 662, come modificato dall'art. 73 del d.l. 112/2008). Con il medesimo provvedimento, è stato modificato il comma 59 del citato articolo, incidendo sulla destinazione finanziaria dei risparmi derivanti dalla trasformazione dei rapporti.

Questa disposizione, che è stata ripresa dai vari CCNL, in sostanza stabilisce due regole:

- alcuni dipendenti, in considerazione della particolare situazione in cui si trovano, hanno un titolo di priorità nell'accesso alle varie forme di flessibilità (dell'orario, del rapporto) che l'amministrazione decide di attuare compatibilmente con l'organizzazione degli uffici e del lavoro;

---

<sup>23</sup> Le informazioni che seguono sono tratte dalla circolare n. 9/2011 emanata dal Dipartimento della funzione pubblica ed indirizzata a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001

- i criteri di priorità debbono essere "certi", ossia predeterminati in modo chiaro e resi conoscibili, in modo da evitare scelte arbitrarie o comunque non imparziali.

Pertanto, le amministrazioni, nel rispetto delle forme di partecipazione sindacale, debbono stabilire in maniera generale i criteri di priorità e la graduazione tra gli stessi, tenendo conto delle previsioni legali e di contrattazione collettiva, che, intervenendo specificamente in riferimento a determinate fattispecie, hanno accordato rilevanza a particolari situazioni in cui il disagio personale o familiare è maggiore.

Le fattispecie che radicano un diritto o un titolo di precedenza nella trasformazione del rapporto sono previste nell'art. 12-*bis* del d.lgs. 25 febbraio 2000, n. 61, come modificato dall'art. 1 della l. 24 dicembre 2007, n.247. In particolare, il comma 1 di questo articolo stabilisce che hanno diritto alla trasformazione del rapporto i lavoratori del settore pubblico e di quello privato affetti da patologie oncologiche per i quali residui una ridotta capacità lavorativa, anche a causa di terapie salvavita, accertata dalla competente commissione medica. Tali lavoratori hanno poi anche diritto alla successiva trasformazione del rapporto da tempo parziale a tempo pieno a seguito della richiesta. Il comma 2 ed il comma 3 disciplinano i titoli di precedenza nella trasformazione a favore dei:

- lavoratori il cui coniuge, figli o genitori siano affetti da patologie oncologiche;
- lavoratori che assistono una persona convivente con totale e permanente inabilità lavorativa, che abbia connotazione di gravità ai sensi dell'art. 3, comma 3, della l. 104/1992, con riconoscimento di un'invalidità pari al 100% e necessità di assistenza continua in quanto non in grado di compiere gli atti quotidiani della vita;
- lavoratori con figli conviventi di età non superiore a tredici anni;
- lavoratori con figli conviventi in situazione di *handicap* grave.

La disciplina contenuta nel citato art. 12-*bis*, in quanto fonte di pari rango successiva, ha determinato l'abrogazione implicita dell'art. 1, comma 64, della l. 662/1996, che individuava delle cause di precedenza nella trasformazione del rapporto.

Per la prima volta viene ritenuta meritevole di tutela la situazione dei famigliari di studenti che presentano la sindrome DSA (Disturbi Specifici di Apprendimento). Questa sindrome, che si riferisce alle ipotesi di dislessia, disgrafia, disortografia e discalculia, è stata oggetto di un recente intervento normativo con la legge 8 ottobre 2010, n. 170, con il quale sono state previste apposite misure di sostegno e all'art. 6 è stato stabilito che "*I famigliari fino al primo grado di studenti del primo ciclo dell'istruzione con DSA impegnati nell'assistenza alle attività scolastiche a casa hanno diritto di usufruire di orari di lavoro flessibili.*". La norma fa poi rinvio ai contratti collettivi per la disciplina delle modalità di esercizio del diritto e, pertanto, la concreta attuazione

del diritto è subordinata alla regolamentazione da parte dei contratti stessi. Comunque, la posizione di questi dipendenti deve essere considerata come assistita sin da subito da una tutela particolare e, quindi, deve essere valutata nell'ambito di quanto già previsto dal citato art. 7, comma 6, del d.lgs. 165/2001 e dai CCNL vigenti in ordine alla flessibilità dell'orario.

Si segnala che per quanto riguarda l'applicazione della normativa nei confronti delle autonomie territoriali, l'art. 39, comma 27, della l. 449/1997 stabilisce che: "*Le disposizioni dell'art. 1, commi 58 e 59, della L. 23 dicembre 1996, n. 662, in materia di rapporto di lavoro a tempo parziale, si applicano al personale dipendente delle regioni e degli enti locali finché non diversamente disposto da ciascun ente con proprio atto normativo.*" Pertanto, anche l'applicazione del nuovo regime dovrà essere vagliata in sede locale a seconda della situazione normativa specifica (sent. della Corte costituzionale 18 maggio 1999, n. 171).

#### *Riordino in materia di congedi, aspettative e permessi*

In attuazione dell'articolo 23 della l. 183/2010, recante delega al Governo per il riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi è stato pubblicato il decreto legislativo 18 luglio 2011, n.119 con il quale si sono voluti ridefinire i presupposti oggettivi, precisare i requisiti soggettivi, i criteri e le modalità per la loro fruizione e per razionalizzare e semplificare i documenti da presentare.

In particolare, il decreto interviene nelle seguenti materie :

- flessibilità del congedo di maternità;
- congedo parentale;
- congedo per assistenza di soggetto portatore di *handicap* grave;
- assistenza a soggetti portatori di *handicap* grave;
- congedo per cure per gli invalidi;
- adozioni e affidamenti;

#### *Istituzione dei Comitati Unici di garanzia (CUG)*

Con l'approvazione dell'art 21 della l. 183/2010 sono state definite le "*Misure atte a garantire pari opportunità, benessere di chi lavora e assenza di discriminazioni nelle amministrazioni pubbliche*".

Questo articolo concorre, a buon diritto, alla razionalizzazione e semplificazione degli organismi operanti a garanzia dei principi di parità, pari opportunità e assenza di discriminazioni, nelle amministrazioni pubbliche facendo assumere ad unico organismo, denominato Comitato

Unico di Garanzia, le funzioni già svolte dai Comitati di Pari Opportunità e dai comitati sul fenomeno del mobbing

Per agevolare le amministrazioni i Dipartimenti della funzione pubblica e per le pari opportunità di concerto, hanno emanato in data 4 marzo 2011 le Linee Guida sulle modalità di funzionamento dei *“Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (art 21 l. 183/2010)”*.

La direttiva preliminarmente indica che tali Linee Guida *“hanno carattere generale e contengono le indicazioni alle quali le amministrazioni di cui all’art 1, comma 2 del d.lgs. 165/2001 devono attenersi tenuto conto delle specificità dei rispettivi ordinamenti e dei singoli contratti collettivi.”* Il Comitato Unico di garanzia, conformemente a quanto previsto nella predetta direttiva, è un organismo di tipo amministrativo in quanto costituito *“con atto del dirigente preposto al vertice dell’amministrazione, secondo quanto previsto dai singoli ordinamenti” e “contratti collettivi”*.

Il CUG è un organismo bilaterale a cui partecipano rappresentanti dell’amministrazione e delle organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto o nell’area una rappresentatività non inferiore al 5% ( art 43 d.lgs. 165/2001). Ha composizione paritetica: il numero dei titolari e dei supplenti che rappresentano l’amministrazione è uguale al numero dei rappresentanti e dei supplenti designati delle organizzazioni sindacali. Nella composizione complessiva deve essere garantita la presenza paritaria di entrambi i generi. Il Presidente è scelto tra il personale appartenente all’amministrazione. Si richiede di affidare l’azione del Comitato a persone che abbiano una conoscenza approfondita dell’amministrazione stessa e comprovate competenze, rilevabili dal percorso professionale, nell’ambito delle pari opportunità, delle attività di prevenzione e contrasto del *mobbing* e del disagio lavorativo. La caratteristica più innovativa risiede nel fatto che è unico per tutto il personale, al suo interno devono essere incluse sia le rappresentanze dei dirigenti che del personale non dirigente. Nelle Linee Guida per chiarire e rafforzare questa impostazione, che va oltre il semplice accorpamento di organismi con compiti e funzioni analoghe, vengono invitate le amministrazioni che abbiano personale in regime di diritto pubblico, ai sensi dell’art 3 del d.lgs. 165/2001, a costituire un unico CUG che includa anche questa rappresentanza. Nelle linee guida inoltre, sempre in un’ottica di razionalizzazione e riorganizzazione degli organismi, si dà la possibilità alle Amministrazioni di piccole dimensioni di associarsi per garantire maggiore efficacia ed efficienza nell’esercizio delle proprie funzioni e per ottimizzare le risorse. Con questa scelta viene confermato il principio dell’invarianza di spesa per la costituzione e funzionamento del CUG non dovendo comportare nuovi o maggiori oneri per le finanze pubbliche. Per come concepito questo organismo deve rinforzare all’interno dell’amministrazione pubblica gli spazi di democrazia in una logica di tipo sistemico orientata al

risultato, dove sia possibile proporre confronti, affrontare problemi e fornire soluzioni condivise.

*Monitoraggio sull'attuazione della direttiva "Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche"*

Il monitoraggio della direttiva "Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche" con l'approvazione del d.lgs. 150/2009, può diventare un utile strumento per promuovere la cultura della parità, in grado di fornire ai vertici delle amministrazioni un *feedback* per orientare le politiche di gestione delle risorse umane e l'organizzazione del lavoro, sia a livello centrale sia a livello decentrato. Come stabilito dalla suddetta direttiva, il rapporto è reso noto nel mese di settembre. Nel 2010 hanno partecipato alla rilevazione 323 amministrazioni, di cui 59 sono amministrazioni dirette destinatarie e 264 sono amministrazioni che ricevono la direttiva per conoscenza.

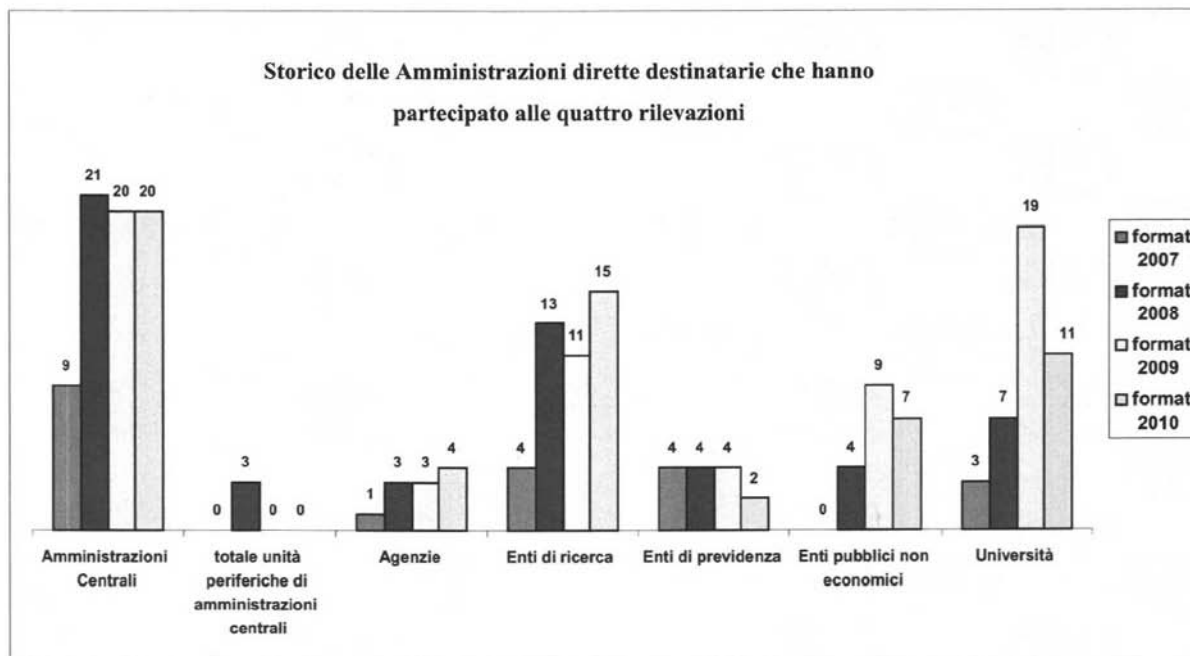
Complessivamente, nel 2010, il numero di amministrazioni dirette destinatarie che hanno partecipato alla rilevazione ha subito un decremento del 9,2% passando da 65 nel 2009 a 59 nel 2010. Analizzando nel dettaglio questo dato risulta che è aumentato il numero degli enti di ricerca e delle Agenzie. E' rimasto uguale il numero delle amministrazioni centrali. Mentre flette la partecipazione degli enti pubblici non economici delle Università e degli enti di previdenza.

Diverse, a seconda della tipologia di ente, le cause prevalenti che hanno determinato questo risultato. Nella maggior parte dei casi i CPO scaduti non sono stati rinnovati dalle amministrazioni perché in attesa di costituire i Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni istituiti dall' articolo 21 della l. 183/2010 che sostituiscono, unificandone le competenze in un solo organismo, gli stessi comitati per le pari opportunità e i comitati paritetici sul fenomeno del mobbing, costituiti in applicazione della contrattazione collettiva. Una situazione più articolata si osserva nelle Università in quanto questi enti intendono regolare il Comitato Unico di Garanzia con i relativi Statuti che devono essere riformulati sulla base delle indicazioni fornite dalla recente riforma in materia di organizzazione delle Università e del personale accademico (legge 30 dicembre 2010, n. 240).

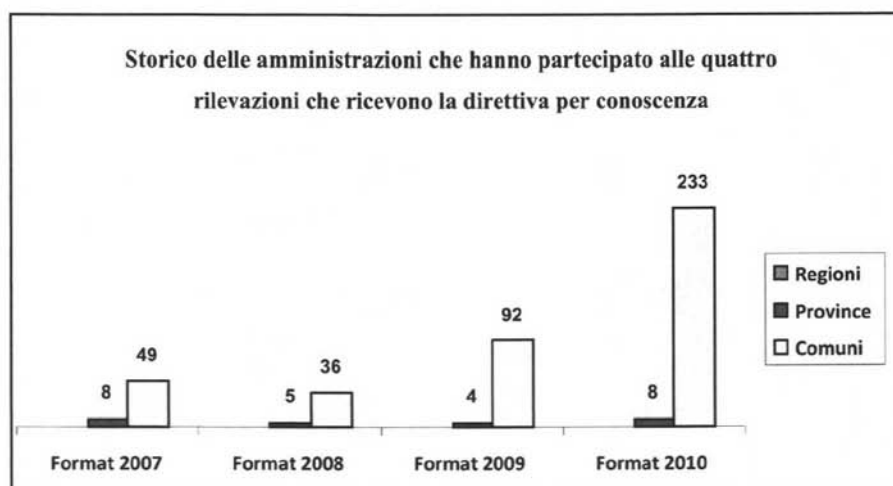
Analizzando il numero delle amministrazioni locali che hanno partecipato alla rilevazione e che ricevono la direttiva per conoscenza si è registrato un vistoso incremento rispetto al 2009, pari al 60%. Nel dettaglio sono i Comuni con meno di 5000 abitanti e quelli con popolazione da 5001 a 20.000 abitanti a rilevare in maniera più significativa con una partecipazione rispettivamente pari al 40,5% e al 36,4%.

Di seguito riportiamo due grafici che riassumono quante amministrazioni dirette destinatarie e destinatarie per conoscenza hanno partecipato ai quattro anni della rilevazione.

**Grafico 1-** Amministrazioni che hanno partecipato alle quattro rilevazioni



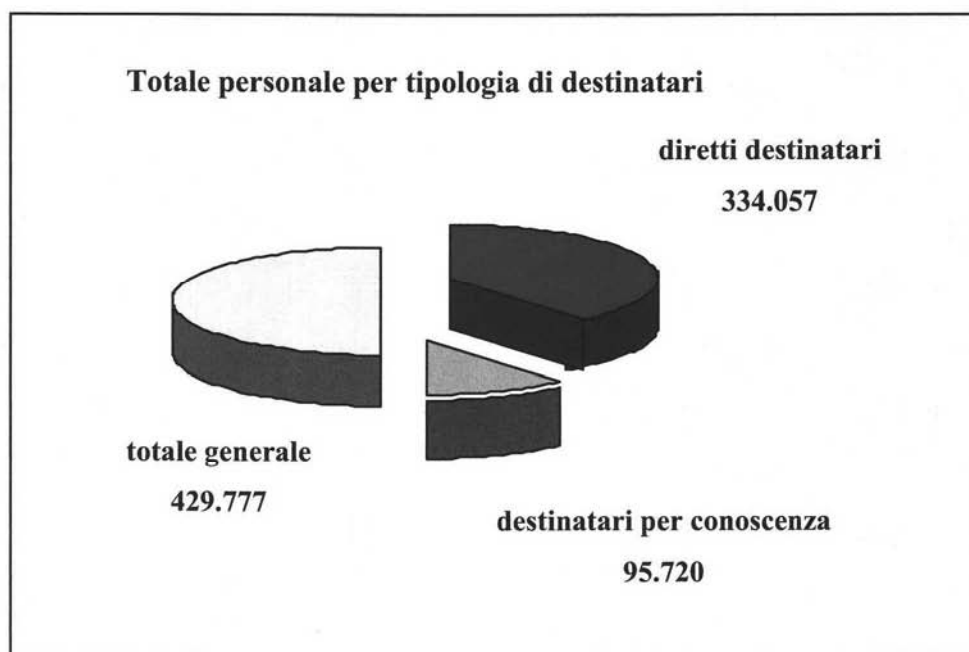
**Grafico 2 -** Amministrazioni destinatarie della direttiva per conoscenza



nella rilevazione 2010, il numero di personale censito tra destinatari diretti e destinatari per conoscenza è di 429.777 unità di personale di cui 334.057 riferite agli enti diretti destinatari e 95.720 a quelli che ricevono la direttiva per conoscenza.



**Grafico 3** – Totale personale per tipologia di destinatari



## **Capitolo 5**

### **Le relazioni sindacali**

## CAPITOLO 5

### LE RELAZIONI SINDACALI

#### **5.1 La contrattazione collettiva dei dipendenti ricompresi nei comparti e nelle aree di contrattazione**

##### **5.1.1 Il quadro normativo**

La cosiddetta “riforma Brunetta” del lavoro pubblico, attuata principalmente con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, interviene *“in particolare in materia di contrattazione collettiva, di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche, di valorizzazione del merito, di promozione delle pari opportunità, di dirigenza pubblica e di responsabilità disciplinare”* (art. 1, comma 1).

Il decreto in commento adotta solo in parte la tecnica normativa della “novella”: i primi tre titoli, recanti disposizioni in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della performance e premiazione del merito, rimangono, infatti, esterni al *corpus* normativo coordinato nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, contenente le *“norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*.

Il Titolo IV (*“Nuove norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*), invece, modifica diverse disposizioni del d.lgs. 165/2001, con particolare riferimento a: dirigenza pubblica; piante organiche; mobilità e accessi; contrattazione collettiva nazionale e integrativa; sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici.

Per quanto d’interesse in questa sede, le novità principali apportate dal d.lgs. 150/2009 sono incluse nel Capo IV del Titolo IV, prevedendo:

- la ridefinizione del rapporto tra legge e contrattazione;
- nuove previsioni in materia di Comparti ed Aree di contrattazione;
- modifica e riduzione dei Comitati di settore;

- modifiche alla struttura organizzativa dell’Agenzia per la Rappresentanza Negoziale nelle Pubbliche Amministrazioni (ARAN);
- modifiche al procedimento della contrattazione collettiva nazionale;
- nuovi istituti di tutela retributiva;
- nuove disposizioni in merito alle progressioni “orizzontali” e “verticali” (queste ultime ricondotte a concorsi pubblici, sulla scorta dell’ampia giurisprudenza, anche di rango costituzionale, in materia);
- interventi in materia di contrattazione integrativa, con particolare riferimento:
  - alla ridefinizione dei vincoli e dei controlli;
  - ad una rinnovata finalizzazione a risultati ed obiettivi;
  - alla definizione di criteri di finanziamento meritocratico;
  - al riconoscimento poteri unilaterali delle pubbliche amministrazioni;
  - alla previsione di oneri di pubblicazione e comunicazione.

La circolare 13 maggio 2010, n. 7, del Dipartimento della funzione pubblica, ha successivamente fatto chiarezza in merito all’ingresso modulare del nuovo complesso normativo in materia di contrattazione integrativa nell’ambito di quello previgente, distinguendo tra: disposizioni di diretta e immediata applicazione; disposizioni subordinate alla stipula dei nuovi contratti collettivi; disposizioni che entreranno in vigore successivamente all’entrata in vigore dei nuovi sistemi di valutazione previsti dal Titolo II del d.lgs. 150/2009.

Per gli ulteriori approfondimenti si rinvia ampiamente alle Relazione al Parlamento relativa all’anno 2009, che ha diffusamente trattato delle modifiche apportate dalle disposizioni in commento nonché alla relativa sezione, in questa Relazione, dedicata alla contrattazione integrativa.

Il nuovo modello di contrattazione collettiva, tuttavia, non è tuttora entrato pienamente a regime, dovendo scontare gli effetti recati da alcune disposizioni del decreto legislativo 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modifiche, con la legge 30 luglio 2010, n. 122. Nell’ottica del contenimento della spesa complessiva derivante dal lavoro pubblico, infatti, l’articolo 9 del predetto provvedimento legislativo definisce limiti al trattamento retributivo del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche, fondamentale ed accessorio; incide sugli aumenti retributivi previsti dai rinnovi contrattuali relativi al biennio 2008-2009; impone il blocco della contrattazione collettiva per il triennio 2011-2013; stabilisce la possibilità, per il triennio 2011-2013, di espletare procedure di progressioni di carriera con effetti solo giuridici.

Il presente paragrafo analizza le citate novità legislative, coordinandole con quelle introdotte dalla “riforma Brunetta”.

*Il Trattamento economico dei dipendenti pubblici per gli anni 2011, 2012 e 2013: tetti individuali e tetti complessivi*

I commi 1 e 2-*bis* dell'art. 9 d.l. 78/2010 pongono, rispettivamente, dei tetti rispetto all'ammontare del "*trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti*" e all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale contrattualizzato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Tali norme devono essere lette congiuntamente.

La prima prevede, in particolare, che: "*Per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio ... non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva ...*".

Il comma 2-*bis*, introdotto in occasione della conversione del decreto-legge, aggiunge un tetto complessivo alle risorse per il trattamento accessorio disponendo che, nel medesimo periodo: "*l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio*".

La locuzione "*ordinariamente spettante*", contenuta nel primo comma dell'articolo 9 deve essere interpretata nel senso che la stessa esclude dal trattamento economico complessivo, che subisce il congelamento all'ammontare al 31 dicembre 2010, le componenti retributive derivanti da "*eventi straordinari*" della dinamica retributiva individuale. La Circolare del Ministero dell'Economia e delle finanze n. 12, del 15 aprile 2011, sulla base di tale affermazione normativa ha potuto chiarire che il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio - da cristallizzare all'importo "*ordinariamente*"spettante al 31 dicembre 2010 (e quindi al netto degli "*eventi straordinari della dinamica retributiva*") - contempla sia la *retribuzione fondamentale* (esempio: stipendio tabellare, retribuzione individuale di anzianità, progressioni orizzontali), sia la *retribuzione accessoria avente carattere fisso e continuativo* (esempio: indennità di amministrazione per il personale non dirigente, retribuzione di posizione di parte fissa per i dirigenti), di fatto già determinate sia nell'*an* che nel *quantum* dalla contrattazione collettiva.

La citata circolare chiarisce, peraltro, che l'imputazione del trattamento economico relativo all'anno 2010 segue il criterio di competenza e non di cassa. Infatti: *“ai fini della corretta determinazione del trattamento “ordinariamente spettante” per l'anno 2010, non vanno considerati gli arretrati dovuti alla rideterminazione del trattamento economico relativi ad anni precedenti ma percepiti in tale anno, diversamente vanno considerati gli arretrati percepiti negli anni successivi ma di competenza dell'anno 2010”*.

La disposizione di cui al comma 2-bis impone, invece, un limite aggiuntivo e distinto (non individuale), da riferirsi alla totalità delle risorse destinate alla contrattazione integrativa. Anche in questo caso il limite agisce con riferimento all'ammontare storicizzato al 31 dicembre 2010.

Va rimarcata la differenza del limite in questione rispetto a quello previsto dal comma 1, in quanto in questo caso rileva: *“l'ammontare complessivo delle risorse per il trattamento accessorio nel cui ambito, in sede di utilizzo, le singole voci retributive variabili possono incrementarsi o diminuire in relazione alla definizione del contratto collettivo integrativo ovvero, con riferimento alle remunerazioni dei singoli dipendenti, anche tenendo conto delle prestazioni effettivamente svolte”*.

A seguito di una lettura coordinata delle due norme, dunque, il trattamento individuale ordinariamente spettante nel 2010 è passibile di incrementi e di decurtazioni nel periodo 2011-2013, fermo restando il tetto complessivo di cui al comma 2-bis: nell'anno successivo potrebbero esservi penalizzazioni, ad esempio, a seguito di malattia o maternità; possono esservi aumenti retributivi, ad esempio, a seguito di straordinari o di svolgimento di nuove mansioni (superiori o comportanti il pagamento di indennità: di rischio, disagio, reperibilità). La corresponsione della retribuzione correlata ai risultati e alla produttività, poi, può portare ad esiti opposti, potendosi rivelare come premiale a seguito di valutazioni positive, o penalizzante a seguito di valutazioni negative.

Siffatta lettura appare in linea con il principio sinallagmatico ed all'art. 36 Cost., in base al quale la retribuzione deve essere correlata alla quantità e qualità del lavoro svolto e salvaguarda pienamente il carattere fondativo del “decreto Brunetta”, fortemente orientato all'erogazione premiale e selettiva (e quindi differenziata) delle risorse per la retribuzione accessoria.

Con riferimento al comma 2-bis, vanno infine chiariti i termini dell'ultimo periodo, nel quale si afferma che, per il triennio 2011-2013, *“l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale (...) è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio”*. In particolare, la variazione che deve operarsi sul fondo è pari, in percentuale, alla variazione del valore medio del personale nel medesimo periodo, che si ottiene mediante il *“confronto tra il valore medio dei presenti nell'anno di riferimento rispetto al valore medio*

*relativo all'anno 2010, intendendosi per valore medio la semisomma (o media aritmetica) dei presenti, rispettivamente, al 1° gennaio e al 31 dicembre di ciascun anno”.*

*I limiti agli aumenti retributivi previsti dai rinnovi contrattuali relativi al biennio 2008-2009*

I tetti ai trattamenti economici di cui ai commi 1 e 2-bis dell'articolo 9 non esauriscono le misure di contenimento delle spese in materia di impiego pubblico previste dal d.l. 78/2010.

Il comma 4 prevede ulteriori limitazioni, disponendo che “*I rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per il biennio 2008-2009 ed i miglioramenti economici del rimanente personale in regime di diritto pubblico per il medesimo biennio non possono, in ogni caso, determinare aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento*”, ferma restando una deroga prevista per il comparto Sicurezza-Difesa e per i Vigili del fuoco. Tale disposizione produce efficacia *ex tunc* in caso di sottoscrizione dei contratti collettivi già avvenuta: pertanto le eventuali clausole difformi, presenti in contratti già sottoscritti, sono inefficaci a partire dalla mensilità successiva alla data di entrata in vigore del decreto-legge, con conseguente adeguamento dei trattamenti retributivi.

Su questo punto si è posto un problema interpretativo per quanto riguarda il contratto collettivo degli enti locali sottoscritto in data 31 luglio 2009 (ma disposizioni analoghe sono contenute anche nei contratti del comparto Sanità ed in quelli della relativa dirigenza), il quale all'articolo 4, comma 2, ha previsto la possibilità di incrementare fino all'1,5 % le risorse aggiuntive per la contrattazione decentrata integrativa di natura variabile a decorrere dal 31 dicembre 2008. Al riguardo vanno segnalati gli orientamenti del Giudice contabile, che ha sancito che le amministrazioni sono tenute a considerare anche la retribuzione accessoria ai fini del rispetto del tetto agli incrementi di cui al citato articolo 9, comma 4, del d.l. 78/2010 (Corte dei conti, Regione Toscana delibera n. 123/2010; Regione Lombardia, delibera n. 109/2011).

Tale limite non vale tuttavia nei confronti degli enti che abbiano già corrisposto gli emolumenti in questione entro il mese di maggio 2010, i quali sono esclusi dal dovere di recuperare tali somme, non avendo la norma di legge effetto retroattivo.

*Il blocco della contrattazione collettiva per il triennio 2011-2013*

Il comma 17 dell'articolo 9, del d.l. 78/2010, sia per il personale con rapporto di lavoro contrattualizzato, sia per quello in regime di diritto pubblico, dispone l'impossibilità di dar vita alle procedure di contrattazione collettiva con riferimento al triennio 2010-2012, fatta salva la

corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale di cui all'articolo 2, comma 35, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, peraltro rideterminata nei suoi importi.

Le conseguenze di questa disposizione sono particolarmente consistenti alla luce del d.lgs. 150/2009. Una serie di istituti del citato decreto sono, infatti, differiti proprio al momento di entrata in vigore dei nuovi contratti collettivi.

Ci si riferisce, principalmente:

- al “*bonus annuale delle eccellenze*” e “*al premio annuale per l'innovazione*”, l'ammontare dei quali è stabilito in sede di contrattazione collettiva (articoli 21 e 22 del d.lgs. 150/2009);
- alla disposizione che prevede la possibilità di distribuire le risorse della contrattazione decentrata sulla base delle “*graduatorie di performance*” con le modalità di ripartizione che devono essere previste dai contratti collettivi (articolo 40, comma 3-quater, del d.lgs. 165/2001 come modificato dall'articolo 54 del d.lgs. 150/2009).

Con riferimento esclusivamente agli aspetti che dipendono dall'entrata in vigore dei prossimi contratti collettivi, rilevano inoltre prioritariamente:

- la norma che impone di destinare alla produttività individuale la quota prevalente della retribuzione accessoria, poiché presuppone anche un intervento sulla struttura della retribuzione che può essere attuata solo con i successivi contratti collettivi (articolo 40, comma 3-*bis*, del d.lgs. 165/2001, come modificato dall'articolo 54 del d.lgs. 150/2009);
- le disposizioni relative al trattamento accessorio dei dirigenti collegato ai risultati (articolo 24 del d.lgs. 165/2001 come modificato dall'articolo 45 del d.lgs. 150/2009).

*Possibilità, per il triennio 2011-2013, di espletare procedure di progressioni di carriera con effetti solo giuridici*

Per quanto d'interesse in questa sede, un'ultima rilevante disposizione riguarda l'ultimo periodo del comma 21 del citato articolo 9, laddove si prevede che le “*progressioni di carriera comunque denominate*”, per gli anni 2011-2013, comportano effetti esclusivamente dal punto di vista giuridico e non anche da quello economico, senza possibilità di recupero negli anni successivi.

La locuzione riportata – “*progressioni di carriera comunque denominate*” – comprende sia le progressioni *orizzontali* che quelle *verticali*, mentre esclude “*i meccanismi di progressione automatica dello stipendio (...), che riguardano l'incremento dello stipendio per classi ed*



*aumenti biennali in relazione all'anzianità di servizio e che sono disciplinati dal secondo periodo del comma 21 (non utilità degli anni 2011-2012-2013)".*

Inoltre, riguardo la possibilità di effettuare progressioni con decorrenza retroattiva: *"sono da considerare di competenza del 2010 gli effetti economici delle progressioni all'interno delle aree derivanti da accordi sindacali definiti nel corso del 2010, certificati dai competenti organi di controllo interno entro il 31 dicembre del medesimo anno, e che, in attuazione del dettato contrattuale, abbiano decorrenza dal 2010"* (entrambi i corsivi sono della circolare n. 12 del 2011 del Ministero dell'Economia e delle finanze).

## **5.2 L'attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150**

### **5.2.1 Intesa per la regolazione del regime transitorio conseguente al blocco del rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro nel pubblico impiego - 4 febbraio 2011**

In data 4 febbraio 2011 è stata sottoscritta dal Governo e dalle Parti sociali <sup>(24)</sup> un'"*Intesa per la regolazione del regime transitorio conseguente al blocco del rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro nel pubblico impiego*".

In tale sede le parti hanno ribadito l'obiettivo *"di una ripresa della crescita economica fondata sull'aumento della produttività e dell'occupazione"* ed hanno convenuto sull'impossibilità di ridurre, in applicazione dell'articolo 19 del d.lgs. 150/2009, la retribuzione complessiva dei dipendenti rispetto a quelle percepita nel 2010, fatti salvi gli effetti del decreto interministeriale (Ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze) n. 3 del 14 gennaio 2011 (*"Disposizioni sulla destinazione delle somme di cui all'art. 64, comma 9, della legge 133 del 2008 in applicazione dell'art. 8, comma 14 della legge 30 luglio 2010, n. 122"*).

Il punto di maggior impatto sembra essere quello relativo all'applicazione dell'articolo 19 del d.lgs. 150/2009: si afferma, infatti, che in attuazione delle previsioni concernenti la ripartizione in tre fasce di merito ai fini della retribuzione legata alla produttività individuale, potranno essere utilizzate esclusivamente le risorse aggiuntive derivanti dal c.d. "dividendo dell'efficienza", di cui all'articolo 61, comma 17, del decreto legge 25 giugno 2008, n.112 (vedi la Relazione al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione - anno 2009). In sostanza, pertanto, la ripartizione in tre fasce di merito ai fini della retribuzione legata alla produttività

---

<sup>24</sup> I sindacati firmatari sono stati: Cisl, Uil, Ugl, Cida, Confsal, Usae.

individuale avverrà soltanto con effetto su tali risorse, scaturenti dai risparmi di spesa previsti dalla legge.

Nei primi mesi del 2011, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha emanato due lettere-circolari (la n. 1, del 17 febbraio e la n. 7, del 30 marzo), al fine di apportare chiarezza sui contenuti sia della citata Intesa del 4 febbraio, sia sull'immediata applicazione delle disposizioni contenute d.lgs. 150/2009 (riprendendo sul punto quanto già chiarito con la precedente circolare n.7 del 13 maggio 2010).

In esse viene ampiamente ribadito come i contratti integrativi non adeguati al principio di ripartizione di competenza fra legge e contrattazione collettiva ed alle nuove norme in materia di merito e premi, abbiano cessano la loro efficacia - e sono quindi inapplicabili - a partire dal 1° gennaio 2011 (secondo quanto previsto dall'art. 65, commi 1 e 2, del d.lgs. 150/2009).

Si ribadisce, pertanto, la piena operatività del complesso degli strumenti finalizzati a premiare merito e professionalità contenuti nel d.lgs. 150/2009 (tranne le eccezioni individuate dalla circolare n.7 del 2010).

In tale contesto, non sembra superfluo ribadire l'applicabilità degli articoli 1339 e 1419 del codice civile, che opera anche nei confronti dei contratti nazionali vigenti ma difformi rispetto alle previsioni dello stesso d.lgs. 150/2009 (articolo 2, comma 3-*bis*, del d.lgs. 165/2001, come modificato dall'articolo 33, comma 1, lett. *c*), del d.lgs. 150/2009). Le medesime disposizioni del codice civile – giova ricordarlo – trovano applicazione anche rispetto alle clausole dei contratti integrativi difformi dalle disposizioni dettate dalla legge e dagli stessi contratti collettivi (articolo 40, comma 3-*quinq*ues, del d.lgs. 165/2001 come modificato dall'articolo 54, comma 1, del d.lgs. 150/2009).

Con specifico riferimento all'applicabilità dell'articolo 19 del d.lgs. 150/2009, si evidenzia che l'Intesa si limiti a dettare una disciplina transitoria (“*in attesa della stipulazione dei nuovi contratti collettivi nazionali del lavoro*”), nelle cui *more* gli effetti retributivi delle divisione in fasce agiscono con riferimento alle risorse aggiuntive previste dal cosiddetto *dividendo dell'efficienza*. A partire dalla stipula dei prossimi rinnovi contrattuali, invece, l'applicazione dell'articolo 19 dovrà fare riferimento “*al complesso delle risorse dedicate alla retribuzione della performance*”. Resta tuttavia fermo l'obbligo, per la contrattazione integrativa, di rispettare il divieto di erogazione indifferenziata della retribuzione accessoria, come peraltro chiarito dall'ampia giurisprudenza della Corte dei conti in tema di danno erariale.

Attraverso l'Intesa del 4 febbraio 2011, il Governo si è peraltro impegnato a definire, entro 15 giorni dalla data di sottoscrizione dell'Intesa medesima, un atto di indirizzo all'ARAN per la stipulazione di “*un accordo quadro che regoli il sistema di relazioni sindacali previsto dal decreto legislativo 165/2001, alla luce della riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio*”

2009, firmata il 30 aprile 2009 per i comparti del pubblico impiego, e dal decreto legislativo 150/2009” (punto 5 della citata Intesa).

L’ipotesi di atto di indirizzo quadro è stata trasmessa ai comitati di settore - per il concerto richiesto dall’art. 41, comma 5, del d.lgs. 165/2001 - il 18 febbraio 2011. L’atto definitivo è stato, invece, inviato all’Aran il 1° luglio 2011, non appena ricevuto l’ultimo assenso necessario (della Conferenza dei Presidenti delle Regioni).

### **5.2.2 Il Decreto Interministeriale (Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione di concerto con il Ministro dell’Economia e delle finanze) del 28 dicembre 2010**

Nella Relazione al Parlamento relativa all’anno 2009 è stato evidenziato come il decreto del 23 dicembre 2009 abbia distribuito parte delle risorse del fondo previsto dal comma 17, periodi terzo e quarto, dell’articolo 61 del d.l. 112/2008 (“dividendo per l’efficienza”), per un ammontare complessivo di euro 48,9 milioni.

Il decreto interministeriale (Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze), del 28 dicembre 2010, stabilisce che, ai fini dell’applicazione del comma 17 dell’art. 61, la somma di euro 12.119.675, recuperata in forza delle citate economie e risparmi di spesa, venga mantenuta in bilancio per il successivo versamento all’entrata del bilancio dello Stato e riassegnata ai bilanci delle amministrazioni indicate nell’articolo 67, comma 5, del medesimo d.l.112/2008 che *“abbiano destinato alla produttività una percentuale non inferiore al 50 per cento del fondo ‘storico’, con esclusione pertanto delle risorse aggiuntive derivanti da speciali disposizioni o da integrazioni non definite contrattualmente, riferito all’anno 2009”*.

Tali somme sono finalizzate all’utilizzazione per fini di contrattazione integrativa delle amministrazioni medesime. La quantificazione delle risorse assegnabili dipenderà, a sua volta, dalla misura della citata percentuale e dal numero di personale in servizio al 31 dicembre 2009.

Il decreto ministeriale in commento è stato vistato dalla Corte dei conti il 17 giugno 2011.

## 5.3 Gli andamenti generali della contrattazione collettiva nazionale

### 5.3.1 Il quadro generale

Ai fini della ricostruzione del quadro normativo generale, che regola il sistema della contrattazione nazionale, si rinvia a quanto riferito nella Relazione al Parlamento relativa all'anno 2009, richiamando di seguito solo le principali innovazioni, riguardanti:

- la ridefinizione del rapporto tra legge e contrattazione. Il nuovo testo dell'art. 40, comma 1, del d.lgs. 165/2001, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 54 del d.lgs. 150/2009, esclude esplicitamente dall'alveo delle materie contrattabili quelle *“attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'articolo 9, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17, la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nonché quelle di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 23 ottobre 1992, n. 421”*, mentre prevede spazi di azione contrattuale, nei limiti delle disposizioni legislative, per un'altra serie di materie, ossia quelle *“relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche”*;
- le nuove previsioni in materia di Comparti ed Aree di contrattazione, che devono essere ridotti, entrambi, al numero massimo di quattro (art. 40, comma 2), assorbendo anche le amministrazioni “monocomparto”, previste nominativamente dall'art. 70, comma 4, del d.lgs. 165/2001;
- la ristrutturazione e la riduzione dei comitati di settore, che vengono ridotti a tre, fatti salvi i poteri di interpello previsti per le amministrazioni prima costituenti autonomi comitati di settore (art. 41, come modificato dall'art. 56 del d.lgs. 150/2009).

### 5.3.2 Avanzamento della tornata contrattuale 2006-2009

Nel corso degli ultimi mesi del 2010 e dei primi mesi del 2011 è stata praticamente ultimata la tornata contrattuale “normativa” 2006-2009, ivi compresi i relativi bienni economici 2006-2007 e 2008-2009.

Sono stati sottoscritti, in particolare, i seguenti contratti collettivi (tra parentesi la data di sottoscrizione):

- DigitPA (ex CNIPA), quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007 (12 aprile 2011) e biennio economico 2008-2009 (24 maggio 2011);
- Segretari comunali e provinciali, quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007 (14 dicembre 2010) e biennio economico 2008-2009 (01 marzo 2011).

Sono stati inoltre inviati all'ARAN, il 5 gennaio 2011, l'atto di indirizzo relativo al personale dirigente DigitPA per il quadriennio 2006-2009 ed i relativi bienni economici 2006-2007 e 2008-2009 nonché, per il personale non dirigente della stessa amministrazione, l'8 aprile 2011, l'atto di indirizzo per la coda contrattuale relativa al periodo 1 aprile 2005-31 dicembre 2005 (periodo in cui il personale del DigitPA era già transitato nel campo di applicazione dell'articolo 70, comma 4, del d.lgs. 165/2001).

Si ricorda come la tornata contrattuale 2006-2009 sia l'ultima che si svolge secondo la "temporizzazione" prevista dall'Accordo sulla politica dei redditi del 23 luglio 1993, in cui la durata della parte normativa (quadriennale) non coincide con quella economica (biennale). In attuazione dell'Intesa per l'applicazione dell'Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 ai comparti del settore pubblico, siglata il 30 aprile 2009, infatti, i contratti collettivi nazionali avranno infatti durata triennale sia per la parte normativa che per quella economica (si veda nuovamente sul punto la Relazione al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione – anno 2009).

Presso l'ARAN (i cui assetti sono stati rinnovati in forza delle disposizioni contenute nel d.lgs. 150/2009)<sup>25</sup> sono tuttora in corso anche alcune trattative direttamente connesse all'entrata in vigore degli assetti prefigurati dalla "riforma Brunetta".

Fermo restando il citato blocco della tornata contrattuale 2010-2012, previsto dall'art. 9, comma 17, del d.l. 78/2010, infatti, sono in corso le trattative per la definizione dei quattro comparti e delle quattro aree per il personale delle pubbliche amministrazioni previste dall'art. 40, comma 2, del d.lgs. 165/2001, nel testo risultante dalle modifiche apportate dal d.lgs. 150/2009 (l'atto di indirizzo quadro era stato inviato all'Aran già in data 6 aprile 2010).

---

<sup>25</sup> Il Presidente dell'ARAN è stato rinnovato con decreto del Presidente della Repubblica del 14/06/2011; i componenti del collegio di indirizzo e controllo sono stati rinnovati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20/06/2011.

Inoltre, come in precedenza rammentato, in attuazione del punto 5 dell'Intesa del 4 febbraio 2011, è stato inviato all'Aran, il 1° luglio 2011, l'atto quadro per la regolazione del regime transitorio conseguente al blocco del rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro nel pubblico impiego. In tale atto, pur ribadendo che il sistema delle relazioni sindacali, così come risultante dalle modifiche apportate dal d.lgs. 150/2009 (con particolare riferimento agli ambiti di intervento della contrattazione ed agli strumenti di partecipazione sindacale), non potrà essere sovvertito dalla fonte pattizia - in forza dei vincoli di inderogabilità ed eterointegrazione legale imposti dal nuovo testo dell'art. 2 del d.lgs. 165/2001 - si fornisce all'Aran mandato per una ricostruzione del sistema di relazioni sindacali in grado di coniugare ed armonizzare i principi e le disposizioni contenute nel d.lgs. 150/2009 e nel d.lgs. 165/2001 con l'accordo raggiunto con le parti sociali il 30 aprile 2009.

## **5.4 La contrattazione integrativa**

### **5.4.1 Il quadro normativo**

Nell'ambito della Relazione al Parlamento concernente l'anno 2009 sono state illustrate le nuove disposizioni inerenti la contrattazione integrativa, con particolare riferimento al contenuto delle norme previste dal d.lgs. 150/2009.

In particolare il predetto decreto ha disposto (ovvero ha ribadito con formule normative più persuasive e cogenti):

- *la finalizzazione* della contrattazione integrativa a risultati ed obiettivi. La contrattazione integrativa è ora “fisiologicamente” finalizzata all'obiettivo del conseguimento di “*adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici*” (art. 40, comma 3-*bis*, del d.lgs. 165/2001). Tale finalizzazione, peraltro già presente nell'ordinamento giuridico (cfr. l'art. 7, comma 5, del d.lgs. 165/2001 e le diverse disposizioni contenute nei CCNL), è rintracciabile anche nell'art 2, comma 32, della l. 203/2008; nell'art 18, comma 2, del d.lgs. 150/2009; nell'art 45, comma 3, del d.lgs. 165/2001, come modificato dall'art. 57 del d.lgs. 150/2009;
- la previsione di poteri unilaterali delle amministrazioni pubbliche, attraverso la facoltà di disporre tramite provvedimenti sostitutivi dei mancati accordi. Più precisamente l'amministrazione ha attualmente la facoltà di provvedere “*in via provvisoria*” sulle materie oggetto del mancato accordo integrativo per ragioni di interesse pubblico, fino alla successiva sottoscrizione;

- la previsione di originali norme circa il finanziamento e la distribuzione delle risorse. L'art. 40, comma 3- *quater*, del d.lgs. 165/2001, nuovo testo, stabilisce che la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), prevista dall'art. 13 del d.lgs. 150/2009, fornirà all'ARAN, entro il 31 maggio di ogni anno, una graduatoria di *performance* delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, che verranno di conseguenza raggruppate/i in tre livelli di merito ai fini della ripartizione delle risorse per la contrattazione decentrata. Il successivo comma 3-*quinqes* disciplina i criteri e i limiti finanziari entro i quali si deve svolgere la contrattazione integrativa, prevedendo, entro determinati limiti e condizioni, che le Regioni, per quanto concerne le proprie amministrazioni, e gli enti locali, possano destinare "risorse aggiuntive" alla contrattazione integrativa, ferme restando le citate limitazioni apportate dal d.l. 78/2010;
- l'obbligo di redazione, a fini di controllo-monitoraggio e pubblicità-trasparenza, di relazioni di accompagnamento nonché una serie di oneri di pubblicazione. L'articolo 40, comma 3-*sexies*, del d.lgs. 165/2001 prevede che le amministrazioni corredino le ipotesi di contratti integrativi con una relazione tecnico-finanziaria ed una relazione illustrativa. Il successivo art. 40-*bis*, comma 4, individua le informazioni che le amministrazioni sono tenute a pubblicare sul proprio sito internet, a partire dai contratti integrativi stipulati. Il comma 3 dell'art. 40-*bis*, a sua volta, prevede uno specifico e complesso onere informativo in materia di contrattazione integrativa, che implica la trasmissione di una serie di dati (quantificazione ed evoluzione della consistenza dei fondi e della relativa spesa; definizione ed applicazione di criteri di premialità e meritocrazia con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, anche con riferimento alla selettività delle progressioni economiche), che confluiscono, tramite la Ragioneria Generale dello Stato, alla Corte dei conti;
- l'implementazione dei controlli in materia di contrattazione integrativa. L'art. 40-*bis*, comma 1, del d.lgs. 165/2001 prevede l'estensione della certificazione positiva sul contratto integrativo, resa dagli organi di controllo interno comunque denominati, anche alla valutazione della compatibilità normativa (con riferimento specifico ai vincoli derivanti dall'applicazione delle norme di legge ed alle "*disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e la corresponsione dei trattamenti accessori*");  
Le ipotesi di contratti integrativi sono quindi sottoposte a diverse forme di controllo, interne ed esterne: un primo controllo, come evidenziato, avviene ad opera degli organi di controllo interno previsti dai rispetti ordinamenti; possono, inoltre, essere

soggette al controllo esterno e congiunto, operato dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e dal Dipartimento della funzione pubblica, che tuttavia non interessa tutte le amministrazioni pubbliche; sono soggette ai controlli (sempre esterni) dei nuclei ispettivi della Ragioneria Generale dello Stato (art. 60, comma 5, del d.lgs. 165/2001); subiscono gli ulteriori controlli da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, la quale, in ogni caso, tramite le sezioni riunite in sede di controllo, svolge una funzione referente e di monitoraggio sulla contrattazione integrativa, che confluisce nei referti annuali sul costo del lavoro. Nel contesto dei controlli delle sezioni regionali, invece, possono essere ravvisate le specifiche ipotesi di responsabilità amministrativa tipizzate dalla Corte dei conti (art. 40-*bis*, comma 3, terzo periodo, del d.lgs. 165/2001 e, in particolare, le delibere delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti del 15 dicembre 2008, n. 43 e del 17 dicembre 2009, n. 41).

#### **5.4.2 Valutazione dei contratti integrativi in esito ai controlli esterni congiunti di cui all'art. 40-*bis*, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165**

##### *Modalità di svolgimento del controllo congiunto*

Una particolare forma di controllo esterno sui contratti integrativi viene esercitata dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato in forma congiunta (articolo 40-*bis*, comma 2, del d.lgs. 165/2001).

I termini e contenuti di tale forma di controllo sono stati ripresi dalle lettere circolari del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione n. 1 del 17 febbraio 2011 e n. 7 del 30 marzo 2011. La seconda, in particolare, chiarisce come rientrino nell'ambito di tale controllo: le amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo, gli enti pubblici non economici, le amministrazioni di cui all'articolo 70, comma 4, del d.lgs. 165/2001 e gli enti e le istituzioni di ricerca con organico superiore alle duecento unità. Restano, invece, esclusi dal suddetto controllo *“gli accordi di istituto scolastico, di sede o di amministrazione periferica comunque denominati, nonché gli accordi di tutti gli enti territoriali, delle amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, delle amministrazione regionali, delle Università”*.

Tali amministrazioni sono tenute ad inviare ai citati organi di controllo le ipotesi di contratto integrativo, dopo averle sottoposte al vaglio degli organi di controllo interno, il cui controllo verte *“sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio” e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare*



*riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori” (articolo 40-bis, comma 1).*

Il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ed il Dipartimento della funzione pubblica, entro 30 giorni, concludono il loro controllo, con formazione del silenzio-assenso, salvo richiesta di chiarimenti istruttori che sospendono i termini.

Se l'esito di tale controllo è positivo, l'ipotesi di contratto può proseguire il suo *iter* procedimentale, fino alla definitiva sottoscrizione.

Il parere positivo può, a sua volta, essere:

- reso con raccomandazioni: qualora vengano rilasciate, contestualmente al parere favorevole all'ulteriore corso del contratto, raccomandazioni all'ente con riferimento alla fase applicativa dello stesso contratto;
- ovvero con condizioni: qualora il parere positivo venga condizionato dall'accoglimento di determinate previsioni e/o allo stralcio o rimodulazione di altre ovvero, ancora, dalla rideterminazione di alcuni importi. L'amministrazione sarà, in questi casi, tenuta a sottoscrivere definitivamente il contratto solo alle predette condizioni a pena di nullità del contratto medesimo (cui sono connesse l'ordinaria responsabilità, amministrativo-contabile e dirigenziale).

Ovviamente le condizioni e le raccomandazioni possono “concorrere”.

Il parere negativo determina l'impossibilità di procedere. L'amministrazione in questi casi è tenuta ad adeguare il contratto integrativo o a fornire assicurazioni e documentazioni in grado di supportare un diverso avviso degli organi di controllo (con sospensione contestuale dei termini di legge).

#### *Esiti del controllo congiunto*

Dal 1° maggio 2010 fino al 30 giugno 2011 sono stati certificati, congiuntamente con il Ministero dell'Economia e finanze, 87 contratti integrativi relativi ad amministrazioni statali (Ministeri, Scuola e Agenzie Fiscali) di cui 56 positivamente, 19 con raccomandazioni e 12 con condizioni.

Sono, altresì, stati certificati per il comparto Enti pubblici non economici, per gli Enti ed Istituzioni di ricerca e sperimentazione e per gli Enti ex art. 70, d.lgs. 165/2001, 44 contratti integrativi, di cui 23 positivamente, 13 con raccomandazioni e 8 con condizioni.

Si forniscono, di seguito, alcuni dati che scaturiscono dall'esame dei contratti integrativi sottoposti al controllo congiunto, sulla base delle risultanze emergenti dalla banca dati della

contrattazione integrativa attivata presso il Dipartimento della funzione pubblica (il periodo di riferimento è ricompreso tra il 1° aprile 2009 ed il 30 giugno 2011):

- riguardo al numero di controlli necessari al rilascio di parere positivo, nel 40% dei casi è risultato sufficiente un solo controllo; per un altro 40% circa è occorso un riesame; per il restante 20% circa sono stati necessari tre o più esami;
- riguardo al tipo di parere favorevole rilasciato, lo stesso è risultato privo sia di condizioni che di raccomandazioni in circa il 27% dei casi; ha richiesto l'apposizione di apposite condizioni in circa il 30% dei casi e di raccomandazioni in circa il 25%; in circa il 18% dei casi il parere è stato rilasciato con condizioni e raccomandazioni.

Riguardo i motivi che hanno richiesto una o più fasi di riesame, le illegittimità più frequentemente riscontrate sono costituite dalla mancanza di una delle relazioni previste (illustrativa e tecnico-finanziaria) nonché dall'assenza della favorevole certificazione economico-normativa dell'organo di controllo interno (va nuovamente rammentato che, ai sensi delle norme novellate, la certificazione non valuta esclusivamente gli aspetti di carattere economico-finanziario, ma anche quelli di legittimità).

Le amministrazioni hanno avuto difficoltà a sintonizzarsi con le nuove regole soprattutto nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009. Ovviamente la predetta difficoltà appare, per certi versi, effetto dei tempi fisiologici di disseminazione delle nuove regole. Attualmente può, infatti, evidenziarsi una maggiore chiarezza e consapevolezza, in seno alle amministrazioni, in merito a tali nuovi compiti loro attribuiti dalle norme primarie.

Riguardo ai maggiori rilievi mossi ai contratti sul piano della legittimità normativa (conformità alle norme di legge e contratto nazionale)<sup>26</sup>, si evidenziano i seguenti:

- *materie non più contrattabili perché escluse in virtù del nuovo riparto di competenza* (es.: criteri di valutazione; verifiche del raggiungimento degli obiettivi; programmazione dell'azione amministrativa tramite definizione degli obiettivi; formazione; turni; articolazione dell'orario di lavoro; conferimento e revoca delle posizioni organizzative): ciò è stato rilevato, complessivamente, in circa il 10% dei contratti integrativi esaminati, sia per quanto riguarda il personale dirigente che quello non dirigente;

---

<sup>26</sup> Si tratta di illegittimità che sono state, ovviamente, sanate in sede di sottoscrizione definitiva (altrimenti i CCNI non avrebbero ottenuto, in sede di riesame, la definitiva certificazione). Tuttavia nei casi in cui la certificazione positiva viene resa con "raccomandazioni" e l'amministrazione è "tenuta" ad adeguare il contratto alle medesime, lo stesso contratto non viene più riesaminato nel suo testo definitivo.

- *materie escluse dalla contrattazione a livello integrativo perché non delegate dal livello nazionale* (come: delegazioni trattanti; diritti sindacali; comandi e concessione di aspettative; costituzione di fondi per le esigenze degli organi di vertice; interventi di natura assistenziale o sociale; indennità di reggenza di uffici di livello dirigenziale; previsioni di ulteriori sedi di decentramento della contrattazione integrativa o progressioni verticali, quest'ultime attualmente nemmeno contrattabili dai CCNL), ovvero disciplinate in modo difforme da quanto previsto da norme dei CCNL e/o di legge e che interessano i fondi di amministrazione o ente (come la costituzione e quantificazione del fondo o riassegnazione allo stesso dei differenziali retributivi derivanti cessazione del personale per progressione professionale): tali tipologie di rilievi coinvolgono complessivamente circa il 35% dei contratti integrativi esaminati;
- *materie finanche escluse dalla contrattazione nazionale* (come dotazioni organiche, o regolamentazione delle assenze dal servizio ai fini del trattamento accessorio, in violazione a quanto previsto da norme di legge): si tratta di illegittimità riscontrate in circa l'8% delle ipotesi esaminate;
- *corresponsione non premiale della retribuzione di produttività* (come: corresponsione del trattamento accessorio in assenza di piani e progetti volti al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi, oppure erogazione di incentivi in modo indistinto e/o sulla base della sola presenza in servizio del personale, o comunque in assenza della valutazione): tale rilievo coinvolge circa il 40% dei contratti integrativi esaminati riferiti al personale non dirigente e quasi il 60% di quelli riferiti al personale di qualifica dirigenziale <sup>27</sup>;
- *previsione di voci retributive indennitarie di vario tipo corrisposte in modo non selettivo*, in alcuni casi neanche previste dal contratto nazionale, variamente denominate (salario di professionalità, trattamento economico di professionalità, salario di garanzia, compenso di arricchimento professionale, indennità di funzione professionale, incentivo per organico

<sup>27</sup> *Ex plurimis* Corte conti, Sez. Giur. Campania 25 gennaio 2001, n. 79; Corte conti, Sez. Giur. Sardegna, 14 marzo 2007, n. 274; Consiglio di Stato, sez. V., sentenza 5 febbraio 2009, n. 621; Tar Campania, sez. II, sentenza 9 aprile 2003, n. 3629; Corte conti, Sez. Contr. Lombardia, deliberazione 4 marzo 2010, n. 287; Corte conti, Sez. Giur. Lombardia, 8 luglio 2008, n. 457. Complessivamente questa giurisprudenza richiede, ai fini della corretta corresponsione della quota di retribuzione accessoria connessa alla produttività, il “verificarsi di alcune precise condizioni”, che dipendono dalle caratteristiche dei fondi di amministrazione che sono “a destinazione vincolata” ed escludono “l’attribuzione generalizzata o a pioggia dei compensi per la produttività sulla base di automatismi comunque denominati” e richiedono, invece, la valutazione di un “risultato aggiuntivo apprezzabile rispetto al risultato atteso della normale prestazione lavorativa” che postula “la previa approvazione di progetti e/o programmi che fissino obiettivi qualitativi e quantitativi”. Tali risultati andranno apprezzati nell’ambito di un’adeguata sequenza procedimentale che si compone di più fasi: “fissazione degli obiettivi, valutazione dell’attività svolta dei dipendenti al fine di verificare i presupposti previsti; riscontro positivo della valutazione; erogazione del premio”. L’assenza di tale sequenza, che realizza “non una mera illegittimità formale, ma un illecito amministrativo contabile produttivo di danno ingiusto” che “integra una carenza assoluta di potere da parte degli amministratori per l’erogazione degli incentivi”, determina la “doverosità del recupero delle somme indebitamente erogate dalla pubblica amministrazione ai propri dipendenti”, tale ripetizione anzi “costituisce esercizio, ai sensi dell’art. 2033 c.c., di un vero e proprio diritto soggettivo a contenuto patrimoniale, non rinunziabile”.

inadeguato, ecc...) ma mai parametrize su elementi qualitativi e corrisposte sostanzialmente “a pioggia”, configurando automatismi stipendiali sanzionati dalla Corte dei conti <sup>28</sup>. Allo stesso modo, appaiono svincolate dalla produttività misurata le varie indennità di funzione professionale o per “oneri specifici”, non meglio specificati. Tali illegittimità interessano circa un quarto dei contratti monitorati concernenti il personale non dirigente;

- *previsione di progressioni economiche non selettive* (che valutano la mera anzianità di servizio ai fini degli sviluppi economici ovvero che non integrano con requisiti meritocratici le selezioni, come richiesto dall’art. 52, comma 1-*bis* del d.lgs. 165/2001 e dall’art. 23 del d.lgs. 150/2009), riscontrate in circa l’8% dei contratti esaminati <sup>29</sup>;
- *previsione di decorrenze anticipate delle progressioni economiche* (atteso il divieto di “irretroattività” delle stesse <sup>30</sup> previste in circa il 10% dei contratti ;
- *previsione di ultrattività delle graduatorie relative alle progressioni economiche*, con procedure di “scorrimento”, previste in circa il 5% dei contratti;
- *destinazione di quota percentuale delle risorse disponibili alla contrattazione di secondo livello* (contrattazione decentrata o di posto di lavoro), senza individuare *i criteri generali e specifici che secondo i CCNL devono orientare la relativa contrattazione*, prevista in circa il 5% dei contratti esaminati.

## 5.5 Le categorie di personale sottoposte a procedimenti negoziali

In deroga alle generali disposizioni normative del d.lgs. 165/2001, alcune categorie di personale puntualmente indicate all’articolo 3 del medesimo decreto legislativo - Forze di polizia e Forze armate, Vigili del fuoco, carriere diplomatica e prefettizia, 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

---

<sup>28</sup> Vedi nota precedente.

<sup>29</sup> In giurisprudenza v. Corte dei conti, Sez. Giur. Regione Basilicata, 13 maggio 2010, n. 123.

<sup>30</sup> V. Corte dei conti, Corte dei conti, Sez. Contr. Lombardia, 30 novembre 2010, n. 1015 nonché il parere ARAN n. 399-5F4 (con cui si evidenzia il carattere di “sanatoria generalizzata” di ogni forma di progressione a carattere retroattivo, vale a dire antecedente alla stipula del contratto integrativo).

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 pubblica amministrazione e l'innovazione, 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 pubblica amministrazione e l'innovazione in base ai criteri vigenti nel pubblico impiego per l'accertamento della rappresentatività.

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 anche una parte di personale pubblico, comprendente i Professori e i Ricercatori universitari, gli Avvocati dello Stato, il personale delle Magistrature, i dirigenti delle Forze armate e dei Corpi di polizia, che non risulta sottoposta ad alcuna procedura di negoziazione e il cui ordinamento giuridico ed il trattamento economico è disciplinato da legge.

**Tabella 1** - Categorie di personale in regime di diritto pubblico sottoposte a procedimenti negoziali.

<b>CATEGORIE DI PERSONALE</b>
Forze di polizia ad ordinamento civile ( <i>Personale non dirigente</i> )
• <i>Polizia di Stato</i>
• <i>Corpo di polizia penitenziaria</i>
• <i>Corpo forestale dello Stato</i>
Forze di polizia ad ordinamento militare ( <i>Personale non dirigente</i> )
• <i>Arma dei Carabinieri</i>
• <i>Corpo della guardia di finanza</i>
Forze armate ( <i>Personale non dirigente</i> )
• <i>Esercito</i>
• <i>Marina</i>
• <i>Aeronautica</i>
Vigili del fuoco ( <i>Personale non direttivo e non dirigente</i> )
Vigili del fuoco ( <i>Personale direttivo e dirigente</i> )
Carriera prefettizia
Carriera diplomatica
Carriera dirigenziale penitenziaria

## **5.6 I decreti del Presidente della Repubblica emanati nel 2010**

Nel corso del 2010, sono stati portati a termine i procedimenti negoziali riguardanti il biennio economico 2008 – 2009, il secondo della tornata contrattuale 2006 – 2009, con l’emanazione dei relativi decreti presidenziali di recepimento per il personale del comparto Sicurezza – Difesa, del comparto dei Vigili del fuoco e soccorso pubblico e della Carriera Diplomatica; sono state altresì avviate le trattative negoziali con le organizzazioni sindacali della carriera prefettizia, poi concluse nel 2011.

Per il personale del comparto Sicurezza – Difesa, con i decreti del Presidente della Repubblica 1 ottobre 2010, n. 184 per le Forze di polizia e n. 185 per le Forze armate, è stato definito l’utilizzo delle risorse finanziarie stanziata per gli aumenti contrattuali del biennio 2008-2009:

- dalla legge finanziaria per il 2008, a titolo di indennità di vacanza contrattuale, per un importo complessivo lordo di 78 milioni di euro per il primo anno e di 116 milioni di euro a decorrere dal secondo anno (articolo 3, comma 144, della legge 24 dicembre 2007, n. 244);
- dalla legge finanziaria per il 2009, a titolo di adeguamento delle retribuzioni ai tassi d'inflazione programmata (TIP) dei due anni - complessivamente + 3,2% - per un ulteriore importo di 586 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009 (articolo 2, comma 28, della l. 203/2008).
- dalla legge finanziaria per il 2010, che ha stanziato dal 2010 ulteriori 100 milioni annui lordi, pari a circa 12 euro pro capite mensili (+ 0,47%), al fine di riconoscere la specificità della funzione e del ruolo del personale appartenente al comparto Sicurezza – Difesa (articolo 2, comma 43, della legge 23 dicembre 2009, n. 191).

Considerando le risorse finanziarie complessivamente impiegate a regime dal 31 dicembre 2009 e a valere dal 2010, si indicano le quote assorbite dalle singole voci retributive, rispettivamente per i Corpi di polizia e per le Forze armate:

- stipendio: circa 77% e 82%
- straordinario: circa 3% e 2%
- indennità fisse: circa 17% e 14%
- fondi per compensi legati all'efficienza: circa 3% e 2%

Complessivamente, il beneficio medio pro capite a regime dal 2010, è stato pari a circa 100 euro medi mensili lordi per i Corpi di polizia e 99 euro medi mensili lordi per le Forze armate.

Per il personale del comparto dei Vigili del fuoco e soccorso pubblico, con i decreti del Presidente della Repubblica 19 novembre 2010, n. 250 per il personale direttivo e dirigente e n. 251 per il personale non direttivo e non dirigente, è stato definito l'utilizzo di risorse finanziarie lorde, a decorrere dall'anno 2010, pari ad un totale di 64,9 milioni di euro annui: 49,9 previsti dalle leggi finanziarie 2008 e 2009 a titolo di crescita delle retribuzioni medie (+ 3,2% come per il restante pubblico impiego) e 15 quali risorse aggiuntive (art. 17, comma 35 *quinquies* del d.l. 78/2010) destinate alla speciale indennità operativa per il servizio di soccorso pubblico urgente espletato all'esterno (in media + 1% circa).

Le risorse finanziarie disponibili per il riconoscimento del 3,2% sono state destinate - dal 76 al 79% - all'aumento della componente stipendiale. Con la restante parte sono state aumentate le

indennità specifiche del Corpo, le misure orarie del lavoro straordinario e la retribuzione di posizione dei dirigenti.

I decreti presidenziali hanno anche definito l'utilizzo delle risorse del fondo che verrà alimentato dalle società aeroportuali pari a 30 milioni di euro annui e destinate a fronteggiare gli oneri del servizio antincendi negli aeroporti (articolo 1, comma 1328, della legge 27 dicembre 2006, n. 296).

Per il personale della carriera diplomatica, il decreto del Presidente della Repubblica 13 agosto 2010, n. 206, relativo al biennio 2008 – 2009, ha disciplinato alcuni contenuti del rapporto di impiego relativamente al servizio prestato in Italia. Il decreto concerne sia gli aspetti giuridici che economici del citato biennio in attuazione dell'articolo 63 del d.lgs. 150/2009, ove è previsto che, al fine di garantire il parallelismo temporale della disciplina della carriera diplomatica rispetto a quella degli altri comparti del settore pubblico, il decreto del Presidente della Repubblica emanato in riferimento al quadriennio normativo 2008 - 2011 ha durata limitata al biennio 2008 - 2009 anche per gli aspetti giuridici.

Per la parte economica, in linea anche con la manovra finanziaria di cui al citato d.l. 78/2010, convertito dalla l. 122/2010, il decreto ha attribuito alla categoria incrementi retributivi medi a regime pari al 3,2%.

## **5.7 La previdenza complementare nel settore pubblico contrattualizzato**

In relazione alle macro-aree di aggregazione tra i vari settori dei dipendenti pubblici, ai fini dell'istituzione dei corrispondenti fondi pensione intracompartimentali, sono individuati i seguenti pluricomparti:

- Scuola
- Regioni – Autonomie locali – Servizio Sanitario Nazionale – Dirigenza SSN
- Amministrazioni statali – Amministrazioni parastatali – Enti autonomi
- Università – Ricerca

Allo stato attuale, per il settore pubblico, risultano istituiti due Fondi pensione, rispettivamente:

- ESPERO: per i lavoratori del comparto scuola
- PERSEO: per i lavoratori dei comparti delle Regioni e delle Autonomie Locali e del Servizio Sanitario Nazionale



Nel corso dell'anno 2010, per quanto concerne il Fondo pensione "ESPERO" per il personale della Scuola, istituito nell'anno 2003 e pienamente operativo già dall'anno 2005, il Dipartimento della funzione pubblica ha svolto l'attività istruttoria relativa al decreto interministeriale per la designazione dei nuovi rappresentanti di parte datoriale nell'Assemblea dei delegati nonché l'istruttoria del decreto interministeriale per il rinnovo degli organi collegiali (Consiglio di amministrazione e Collegio dei revisori contabili), per il triennio 2011 – 2013.

Il Dipartimento della funzione pubblica ha contribuito con i propri rappresentanti designati in seno all'Assemblea dei Delegati alla partecipazione alle attività del Fondo.

Il Dipartimento, inoltre, come già nel corso degli anni precedenti, ha coordinato con le amministrazioni competenti l'attività di verifica del consolidamento della struttura finanziaria del Fondo, al fine di consentire l'applicazione ai contributi versati dei rendimenti effettivi conseguiti dalla gestione finanziaria. Alla data del 13 dicembre 2010, erano iscritti al Fondo n. 87.186 dipendenti.

Per quanto concerne il comparto delle Regioni, Autonomie locali e Sanità, il Dipartimento ha svolto l'istruttoria relativa al decreto interministeriale di designazione dei rappresentanti di parte datoriale nei primi organi collegiali del Fondo PERSEO (Consiglio di amministrazione e Collegio dei revisori contabili).

Per i comparti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Ministeri, degli Enti pubblici non economici, dell'Ente nazionale per l'Aviazione Civile - ENAC e del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – CNEL, è stata svolta l'attività istruttoria finalizzata alla futura emanazione del decreto interministeriale di designazione dei rappresentanti di parte datoriale nei primi organi collegiali per cui, nel corso del 2010, si è richiesto alle amministrazioni interessate di designare i propri rappresentanti di parte datoriale nei primi organi collegiali del Fondo stesso.

## **5.8 La rappresentatività sindacale**

### **5.8.1 Il Quadro normativo**

Il seguente *excursus* normativo relativo alla recente riforma del pubblico impiego non ha variato le regole per la misurazione della rappresentatività sindacale ai fini della contrattazione collettiva come disciplinate dall'art. 43 del d.lgs. 165/2001 e successive modifiche ed integrazioni, sebbene l'accorpamento dei comparti di cui all'art. 54 del d.lgs. 150/2009, determinerà probabili cambiamenti nel numero dei soggetti sindacali rappresentativi.

Si passa, quindi, ad esaminare sommariamente, le problematiche applicative che si sono presentate nell'anno 2010, alla luce delle novità salienti introdotte dalla normativa di riferimento.

Preliminarmente, occorre ricordare la legge delega 4 marzo 2009, n. 15, che, all'art. 3, c. 2, lett. h), prevede, come noto, la riduzione del numero dei comparti e delle aree di contrattazione, ferma restando la competenza della contrattazione collettiva per l'individuazione della relativa composizione, anche con riferimento alle aziende ed enti di cui all'articolo 70, comma 4, del d.lgs. 165/2001, e successive modificazioni.

L'art. 54, c. 2, del d.lgs. 150/2009, di attuazione della citata legge delega, prescrive che, tramite appositi accordi tra l'ARAN e le Confederazioni rappresentative, secondo le procedure di cui agli articoli 41, comma 5, e 47, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, sono definiti fino a un massimo di quattro comparti di contrattazione collettiva nazionale, cui corrispondono non più di quattro separate aree per la dirigenza. Stabilisce, altresì, la creazione di una apposita sezione contrattuale di un'area dirigenziale della dirigenza del ruolo sanitario del Servizio Sanitario Nazionale, per gli effetti di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni ed, inoltre, la costituzione nell'ambito dei comparti di contrattazione di apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità.

Il successivo art. 65, c. 3, stabilisce che, in via transitoria, con riferimento al periodo contrattuale immediatamente successivo a quello in corso, definiti i comparti e le aree di contrattazione ai sensi degli articoli 40, comma 2, e 41, comma 4, del d.lgs. 165/2001, come sostituiti, rispettivamente, dagli articoli 54 e 56 del d.lgs. 150/2009, l'ARAN avvia le trattative contrattuali con le organizzazioni sindacali e le confederazioni rappresentative. In deroga all'articolo 42, comma 4, del predetto d.lgs. 165/2001, sono prorogati gli organismi di rappresentanza del personale anche se le relative elezioni siano state già indette. Le elezioni relative al rinnovo dei predetti organismi di rappresentanza si sarebbero dovute svolgere, con riferimento ai nuovi comparti di contrattazione, entro il termine legislativamente previsto del 30 novembre 2010.

Tuttavia, in data 11 aprile 2011 è stata raggiunta l'intesa all'ARAN per la definizione del protocollo per il rinnovo delle RSU che dovrà concludersi entro il 12 dicembre 2011, altrimenti scatterà la clausola di garanzia che già definisce il calendario delle votazioni.

Il decreto-legge 30 dicembre 2009, n.194, convertito dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, all'art. 1, comma 20-*bis*, sancisce che ai fini della partecipazione alle trattative per i rinnovi dei contratti collettivi di lavoro relativi agli anni 2010-2012, si fa riferimento alla rappresentatività delle confederazioni e delle organizzazioni sindacali accertata in base ai dati certificati per il biennio contrattuale 2008-2009.

Conseguentemente, ai soli fini della verifica della sussistenza delle condizioni previste dall'articolo 43, comma 3, del d.lgs. 165/2001, per la sottoscrizione dei contratti, la media tra dato associativo e dato elettorale è rideterminata nei nuovi comparti ed aree di contrattazione sulla base dei dati certificati per il biennio contrattuale 2008-2009, con conseguente cristallizzazione della rappresentatività sindacale.

Infine, l'art. 9, c. 17 del d.l. 78/2010 statuisce che non si dà luogo, senza possibilità di recupero, alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012, del personale di cui all'art. 2, comma 2, e art. 3 del d.lgs. 165/2001 e successive modificazioni.

#### *L'Attività del Dipartimento della funzione pubblica*

Le trattative infruttuose per la definizione del CCNQ di individuazione dei nuovi comparti e aree, la necessità dell'esatta applicazione dell'art. 65, c. 3, del d.lgs. 150/2009, il dubbio interpretativo della proroga disposta dal suddetto articolo - se occorra procedere all'elezione delle Rappresentanze sindacali unitarie entro la data del 30 novembre 2010 ovvero se sia propedeutica alle elezioni stesse la definizione dei nuovi comparti, con la conseguenza che il predetto termine del 30 novembre non potrebbe che ritenersi ordinatorio - e la scadenza temporale legittima per le elezioni delle RSU hanno richiesto un autorevole intervento chiarificatore.

Il Consiglio di Stato, con parere n. 551 del 3 febbraio 2011, su "Principi e criteri di rappresentatività sindacale per il pubblico impiego alla luce del d.lgs. 150/2009", ha affermato il carattere ordinatorio del termine del 30 novembre 2010 e " ...che esso non comporti una preclusione alla possibilità, dopo il 30 novembre 2010 e prima della definizione dei nuovi comparti previsti dalla riforma del 2009, di indire e svolgere le elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie, che, dopo il decorso di detto termine, ben potrebbero essere indette con riferimento alla situazione dei vecchi comparti, atteso il mancato rispetto, da parte degli attori del sistema delle relazioni sindacali del pubblico impiego, della tempistica prevista dalla legge e la conseguente incertezza sui tempi di raggiungimento dell'accordo quadro, che non può andare a detrimento del diritto dei lavoratori alla rappresentanza sindacale...".

Il Consiglio di Stato ha precisato, inoltre, che "...la legge ordinaria non può comprimere il diritto alla rappresentanza sindacale se non in modo temporaneo e con cadenze certe..." e "...il diritto alle elezioni, una volta scaduti i termini di sospensione delle stesse eccezionalmente previsti in correlazione ad un mutamento di sistema delle relazioni sindacali, si riepande in modo automatico ove non si sia nei fatti verificato alle cadenze temporali previste, il passaggio al nuovo sistema...".

In data 11 aprile 2011, quindi, è stata raggiunta l'intesa all'ARAN per la definizione del protocollo per il rinnovo delle RSU che dovrà concludersi entro il 12 dicembre 2011, altrimenti scatterà la clausola di garanzia che già definisce il calendario delle votazioni.

Nel corso del 2010, il Dipartimento della funzione pubblica ha messo a punto la procedura informatizzata per consentire alle associazioni sindacali rappresentative la sola consultazione dei dati di pertinenza relativi alla fruizione delle prerogative sindacali, ex art. 50, commi 3 e 4, del d.lgs. 165/2001 e successive modifiche ed integrazioni, attraverso la procedura GEDAP, alla Sezione Monitoraggio, disponibile *on-line* sul sito internet della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, all'indirizzo <http://monitoraggio.gedapfunzionepubblica.it>.

### **5.8.2 I conflitti sindacali nell'ambito dei servizi pubblici essenziali**

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha delegato con appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 giugno 2008 e del 18 luglio 2008 i Ministri ad espletare, per quanto di competenza, i compiti previsti dalla legge 12 giugno 1990, n. 146, riguardante il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il mantenimento dei servizi pubblici ritenuti essenziali per la salvaguardia dei diritti della persona, "costituzionalmente tutelati", relativi alla vita, alla libertà, alla sicurezza e altri relativi rilevanti aspetti di tali diritti.

In considerazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 giugno 2008, riguardante il solo Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, tali compiti sono stati esercitati per quanto concerne le proclamazioni di sciopero e eventuali relativi rinvii, sospensioni e revoche, effettuate per il personale pubblico, non dirigente, dei comparti di contrattazione collettiva e delle relative aree dirigenziali, i docenti e i ricercatori universitari, il personale della Banca d'Italia, dell'Avvocatura dello Stato, delle Autorità di vigilanza, delle carriere prefettizia e diplomatica e della dirigenza penitenziaria, nonché il personale del Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco.

Gli altri Ministri sono stati delegati, per via del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 luglio 2008, ad esercitare gli stessi compiti, per quanto di propria competenza, per il personale non indicato nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri concernente il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Le motivazioni delle proclamazioni sono dovute alle problematiche, legate tra di loro, concernenti il personale a tempo determinato, la contrattazione del personale di tutti i comparti ed aree e le iniziative legislative di riforma di tutto il pubblico impiego, in particolare il personale

del comparto Scuola. Tali motivazioni sono analoghe a quelle dell'anno 2009 e, più in generale, anche agli anni di poco precedenti.

L'entità delle proclamazioni di sciopero, di livello nazionale, trasmesse al Dipartimento della funzione pubblica, è stata riportata nella sottostante tabella, facendo presente che, in gran parte, gli scioperi generali e quelli del comparto Scuola sono stati indetti per lo stesso giorno.

**Tabella 2** – Proclamazione scioperi

<b>PROCLAMAZIONI SCIOPERI</b>	<b>NUMERO</b>
Generali (tutto il personale del settore pubblico e del settore privato)	<b>6</b>
Tutto il Pubblico Impiego	<b>4</b>
Comparti vari del Pubblico Impiego (unica indizione di sciopero)	<b>1</b>
Comparto Scuola	<b>19</b>
Comparto Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale	<b>4</b>
Comparto Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione	<b>2</b>
Singole Amministrazioni del Comparto Istituzioni ed enti di ricerca - ISFOL	<b>1</b>
Università compresi i docenti e i ricercatori	<b>3</b>
Servizio Sanitario Nazionale	<b>3</b>
Regioni - Autonomie Locali	<b>1</b>
Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco	<b>3</b>
Singole Amministrazioni del Comparto Ministeri	<b>4</b>
Singole Amministrazione del Comparto Enti Pubblici non Economici - Croce Rossa Italiana	<b>1</b>
<b>Totale delle proclamazioni degli scioperi nazionali</b>	<b>52</b>

## **Capitolo 6**

### **Semplificare per crescere. Le politiche per la semplificazione amministrativa**

## **CAPITOLO 6**

### **SEMPLIFICARE PER CRESCERE. LE POLITICHE PER LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA**

#### **6.1 L'accelerazione degli interventi di semplificazione**

Le analisi condotte dalle principali organizzazioni internazionali individuano nella complicazione burocratica una delle prime cause dello svantaggio competitivo dell'Italia nel contesto europeo e nell'intera area OCSE. Come è noto, la Commissione Europea ha stimato per l'Italia una incidenza dei costi amministrativi derivanti dai diversi livelli di governo pari al 4,6% del PIL, che equivale ad un costo complessivo di circa 70 miliardi all'anno. Il peso degli oneri amministrativi risulta ancora più insostenibile per le imprese, in particolar modo per quelle di piccole e medie dimensioni, la cui competitività è in buona parte condizionata dai vincoli e dalle risorse impiegate per gli adempimenti burocratici. Anche il recente Programma nazionale di riforma (PNR) riconosce il ruolo strategico della semplificazione tra le politiche che contribuiscono alla crescita generale del Paese e prevede che il completamento dell'azione di riduzione degli oneri nelle materie di competenza statale genererà un risparmio di circa 11,6 miliardi di euro per le imprese.

La crisi economica, inoltre, ha imposto una forte accelerazione agli interventi di semplificazione amministrativa, che rappresentano un impegno prioritario del Ministero per la Pubblica amministrazione e l'innovazione. L'obiettivo è quello di contribuire al rilancio delle imprese nazionali eliminando o riducendo i costi della burocrazia ritenuti eccessivi o sproporzionati.

#### **6.2 Il piano per la semplificazione amministrativa 2010 – 2012**

Il "Piano per la semplificazione amministrativa per le imprese e le famiglie 2010-2012", presentato nel Consiglio dei Ministri del 7 ottobre 2010 e condiviso con le associazioni imprenditoriali, definisce obiettivi, strumenti e piani operativi per intensificare e completare le

attività in corso e conseguire entro il 2012 l'obiettivo del taglio di oltre il 25% dei costi della burocrazia.

Il piano prevede tre linee di intervento:

- il completamento delle attività di misurazione e riduzione dei costi burocratici nelle materie di competenza statale, con un risparmio atteso complessivo di 11,6 miliardi di euro per le imprese;
- la semplificazione mirata per le piccole medie imprese (PMI) in linea con lo *Small Business Act* adottato a livello comunitario;
- l'estensione della misurazione degli oneri amministrativi alle Autorità Indipendenti, alle Regioni e agli enti locali.

### 6.2.1 Il completamento della misurazione

La misurazione degli oneri amministrativi (MOA) rappresenta una delle novità più rilevanti nel panorama internazionale e comunitario delle politiche di semplificazione ed è utilizzata, a livello internazionale, da 29 paesi. E' un metodo nuovo per semplificare che consente di individuare in modo sistematico gli adempimenti più costosi, ripetitivi o obsoleti da tagliare o da semplificare. Sono misurati i cosiddetti oneri amministrativi, cioè i costi sostenuti dalle imprese per produrre, elaborare e trasmettere informazioni e documenti alla pubblica amministrazione: ad esempio moduli da compilare, documentazione da presentare, dichiarazioni e comunicazioni da effettuare. Sono esclusi dalla misurazione tasse e diritti.

In Italia le attività di misurazione sono realizzate dal Dipartimento della funzione pubblica, con l'assistenza tecnica dell'ISTAT e del Formez, sulla base della metodologia indicata dalla Commissione Europea (lo *EU Standard Cost Model*). L'intero processo è stato realizzato con la partecipazione delle associazioni imprenditoriali e in particolare di Confindustria, Confartigianato, CNA e Confcommercio.

Con il taglia-oneri sono già state sottoposte a misurazione 81 procedure ad alto impatto sulle imprese, selezionate con le associazioni imprenditoriali: sono stati stimati costi burocratici per 23 miliardi di euro all'anno e adottati interventi di semplificazione in materia di Lavoro, Previdenza, Prevenzione Incendi, Beni Culturali, Ambiente, Fisco, *Privacy* e Appalti, ivi compresi i regolamenti di semplificazione per le PMI e le norme del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 (c.d. decreto legge per lo sviluppo) dalla cui piena implementazione deriverà un "taglio" stimato a regime in 7,6 miliardi di euro all'anno. Ulteriori rilevanti novità riguardano i controlli meno invasivi e



l'estensione alle Regioni e agli enti locali della riduzione degli oneri, che potrà comportare un risparmio di oltre 5 miliardi all'anno per le imprese.

Il risparmio atteso a regime dalle attività previste dal Piano per il completamento della misurazione e riduzione dei costi burocratici è pari a circa 12 miliardi di euro annui (vedi le tabelle che seguono).

**Tabella 1 - Costi amministrativi per le PMI nelle aree di regolazione misurate**

<b>Area</b>	<b>Costi amministrativi annui (miliardi di euro)</b>
Lavoro e Previdenza	9,94
Ambiente	3,41
Fisco	2,76
Appalti	1,21
Prevenzione incendi	1,41
Privacy	2,19
Paesaggio e Beni Culturali	0,62
Sicurezza sul lavoro	1,54
<b>Totale</b>	<b>23,08</b>

Fonte: PCM, DFP - Ufficio per la semplificazione

**Nota:** La misurazione dei costi ha riguardato 81 procedure ad alto impatto selezionate con le associazioni imprenditoriali e le amministrazioni in 8 aree di regolazione. Le stime sono indicative dell'ordine di grandezza degli oneri associati agli obblighi informativi oggetto della misurazione. I dati relativi all'area Appalti non comprendono gli oneri amministrativi per le imprese tra 0 e 4 addetti. I dati relativi alla misurazione dell'area fisco, riguardano la dichiarazione dei sostituti di imposta (770 semplificato), la dichiarazione, la comunicazione dati e i rimborsi IVA.

**Tabella 2 - Procedure/adempimenti più costosi**

<b>Procedura/adempimento</b>	<b>Costo annuo (milioni di €)</b>	<b>Stato di avanzamento</b>
1 - Tenuta del Libro Paga	6.015,4	Semplificato
2 - Dichiarazione annuale e Comunicazione dati IVA	1.957,1	Semplificato*
3 - Autorizzazione allo scarico di acque reflue industriali	1.044,9	Semplificato
4 - Denuncia mensile dati retributivi (flusso Emens)	1.041,6	Semplificato
5 - Denunce contributive mensili	990,4	Semplificato
6 - Presentazione delle domande e della documentazione per la partecipazione alle gare	869,7	Semplificato
7 - Certificato di prevenzione antincendio	833,8	Semplificato
8 - Documentazione di impatto acustico	792,7	Semplificato
9 - Dichiarazione sostituti d'imposta (770 semplificato)	762,1	In corso
10 - Comunicazioni obbligatorie avvio/cessazione del rapporto di lavoro	584,7	Semplificato

Fonte: PCM, DFP - Ufficio per la semplificazione

**Nota:** L'onerosità complessiva delle procedure è determinata anche dal numero di imprese coinvolte. Ciò spiega l'onerosità di alcuni adempimenti in materia di lavoro, previdenza e fisco che riguardano un numero elevatissimo di imprese.

\* La semplificazione è intervenuta sulla Comunicazione dati IVA

**Tabella 3** - Interventi approvati di riduzione degli oneri amministrativi per area di regolazione e risparmi stimati a regime

Area	Oneri amministrativi (in miliardi di euro)	Strumenti	Risparmi (in miliardi di euro)
Lavoro e Previdenza	9,94	Piano di riduzione Legge n. 133/2008	4,78
Prevenzione incendi	1,41	Piano di riduzione e regolamento di semplificazione per le PMI	0,65
Paesaggio e Beni Culturali	0,62	Piano di riduzione Regolamento interventi di lievi entità	0,17
Ambiente	3,41	Regolamento di semplificazione per le PMI	0,81
Fisco	2,76	Provvedimento dell'Agenzia delle Entrate (circolare n. 1/E del 25 gennaio 2011)	0,46
Privacy	2,19	Decreto legge sviluppo	0,61
Appalti	1,21	Decreto legge sviluppo	0,16
Sicurezza sul lavoro	1,54	-	-
<b>Totale</b>	<b>23,08</b>		<b>7,64</b> <b>(33,1% dei costi)</b>

Fonte: PCM, DFP - Ufficio per la semplificazione

Per la realizzazione del piano è essenziale porre l'attenzione all'implementazione e alla comunicazione. Il risultato, infatti, non è pienamente raggiunto se non è effettivamente percepito dalle imprese. In concreto si tratta di stimare i risparmi attesi e definire i tempi, le responsabilità, le modalità di monitoraggio e i meccanismi di valutazione dei risultati. A tal fine il piano prevede l'elaborazione di un cruscotto di indicatori diretto a offrire all'amministrazione responsabile e agli *stakeholders* uno strumento per seguire l'*iter* di realizzazione degli interventi, nonché a restituire

agli organi di rappresentanza politica e ai cittadini un bilancio periodico in termini di risultati raggiunti.

Le modalità per la realizzazione del monitoraggio, con specifico riferimento al coinvolgimento delle categorie e dei soggetti interessati, sono invece affidate ad un Tavolo formato da rappresentanti dell'amministrazione responsabile, del Dipartimento della funzione pubblica, dell'Unità per la semplificazione, delle amministrazioni locali eventualmente coinvolte, degli organismi di rappresentanza degli interessi economici e sociali e delle associazioni di tutela dei cittadini.

**Piano 2010-2012: Misurazione e riduzione oneri amministrativi (MOA):  
stato di avanzamento per area di regolazione**

		<b>Aree da misurare</b>
<b>Aree completate</b>	<b>Aree in corso</b>	Politiche agricole
Lavoro e Previdenza Prevenzione Incendi Paesaggio e Beni Culturali Privacy Appalti	Fisco  Sicurezza sul lavoro  Infrastrutture e Trasporti  Ambiente	Sviluppo Economico  Interno  Salute  Statistica  Giustizia  Economia e Finanze

**Nota:** il totale dei risparmi derivanti da interventi in materie di competenza statale è stimato in 11,6 miliardi di euro.

### 6.2.2 La semplificazione per le piccole imprese

In linea con le previsioni dello *Small Business Act* adottato a livello comunitario, il Piano per la semplificazione individua come ulteriore leva strategica della riduzione degli oneri amministrativi la semplificazione mirata per le piccole e medie imprese. Si tratta di una politica da tempo attesa dalle categorie imprenditoriali poiché consente di effettuare degli interventi *ad hoc* semplificando quei procedimenti che prevedono oneri amministrativi indifferenziati per le piccole e grandi imprese. I risparmi attesi da questo intervento sono notevoli; nel quadro delle misure del c.d. “decreto legge sviluppo” recentemente approvato, ad esempio, è stata prevista la semplificazione degli adempimenti in materia di *privacy* e di appalti, che comporterà a regime un risparmio di oneri burocratici stimato in circa 750 milioni di euro all’anno.

#### *Il principio di proporzionalità*

La manovra finanziaria per il 2010 (articolo 49, comma 4-quater, decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122) introduce, per la prima volta in Italia, il principio di proporzionalità per gli adempimenti amministrativi. Si tratta di un principio cardine della semplificazione che impone al legislatore di differenziare gli obblighi amministrativi in relazione alla dimensione dell’impresa su cui grava lo stesso obbligo, al settore in cui essa opera, alla sua natura giuridica e all’attività esercitata.

Alla luce delle peculiarità del sistema industriale italiano caratterizzato dall’elevato numero di PMI (oltre 4.500.000, delle quali il 95% con meno di 10 addetti), si comprende la portata di questa novità. L’attuazione del principio, infatti, consente di eliminare o ridurre gli oneri amministrativi e normativi che risultano per le PMI sproporzionati rispetto alle imprese più grandi.

In concreto questa semplificazione mirata si è realizzata attraverso la predisposizione di appositi regolamenti di semplificazione, adottati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, del Ministro della semplificazione normativa e del Ministro dello sviluppo economico, sentite le associazioni imprenditoriali e le amministrazioni responsabili.

I regolamenti sono predisposti sulla base dei seguenti criteri:

- eliminazione, riduzione o semplificazione delle procedure inutili o sproporzionate in relazione alla dimensione, all’attività esercitata dall’impresa o alle esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti;
- informatizzazione;

- estensione dell'autocertificazione e delle attestazioni dei tecnici abilitati e delle agenzie per le imprese.

A ben vedere si tratta di interventi che agiscono esclusivamente sugli oneri burocratici che gravano sull'impresa non andando minimamente a ledere gli interessi pubblici sottesi alla disciplina. Al contrario, grazie a tale intervento si realizza un incremento generale della tutela dell'interesse pubblico poiché, da un lato, le imprese sono poste nella condizione di concentrarsi sugli obblighi sostanziali; dall'altro, le amministrazioni possono più facilmente verificare il rispetto di tali obblighi e concentrare il lavoro di controllo sui casi davvero necessari.

#### *I due regolamenti di semplificazione per le PMI*

Ad oggi, con la collaborazione delle associazioni imprenditoriali e delle amministrazioni interessate, sono stati adottati i regolamenti di semplificazione in materia di ambiente e di prevenzione incendi, con un risparmio stimato di circa 1,5 miliardi di euro per le PMI.

Nel dettaglio, il decreto del Presidente della Repubblica 1 agosto 2011, n.151, recante *“semplificazione della disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione incendi”*, prevede una distinzione per fasce di rischio delle attività sottoposte ai controlli del Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco. Per le attività a basso rischio è stato eliminato il parere di conformità sostituito dalla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), con tempi certi per tutte le imprese. Per le attività a medio ed elevato rischio, invece, è previsto che la valutazione di conformità dei progetti ai criteri di sicurezza antincendio sia rilasciata entro un termine massimo di 60 giorni. Anche i controlli successivi all'avvio delle attività sono organizzati in base alla fascia di rischio: sono *“mirati e a campione”* sulle attività a basso e medio rischio, sono invece a *“tappeto”* su quelle a elevato rischio.

Il regolamento in materia ambientale, invece, introduce semplificazioni in materia di procedure di autorizzazione per lo scarico di acque reflue e di obblighi documentali per l'impatto acustico.

In materia di acque reflue, in particolare, il regolamento prevede la possibilità di utilizzare l'autocertificazione per i rinnovi delle autorizzazioni se nel frattempo non sono intervenute modifiche nelle caratteristiche degli scarichi e delle sostanze impiegate nel processo produttivo. Inoltre, le categorie di imprese con scarichi assimilabili a quelli domestici (alberghi, ristoranti, panetterie, uffici, banche, ecc.) vengono individuate in un apposito elenco e assoggettate alla stessa disciplina di abitazioni e condomini. Tale elenco è applicabile solo alle Regioni che non abbiano già legiferato in materia.

Grazie alle disposizioni del regolamento, inoltre, un milione e mezzo di imprese con attività poco rumorose (vendita al dettaglio, parrucchieri, palestre, vari tipi di laboratori artigianali ecc.) sono esentate dall'obbligo di presentare la documentazione di impatto acustico. Per tutte le altre attività viene resa effettivamente percorribile la strada dell'autocertificazione. Fanno eccezione le attività rumorose che superano i limiti stabiliti dai Comuni e per le quali sarà necessaria la documentazione di un tecnico abilitato.

### **6.3 Ascoltare per semplificare: “Burocrazia: diamoci un taglio!”**

Per promuovere la partecipazione attiva dei cittadini, delle imprese e delle loro associazioni nel processo di semplificazione della pubblica amministrazione, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha lanciato una consultazione telematica attiva dal novembre 2009<sup>31</sup>.

In linea con le migliori esperienze di consultazione avviate in Europa (come il *Kafka Point* belga e la consultazione *Ensemble Simplifions* lanciata in Francia) “Burocrazia: diamoci un taglio!” si caratterizza come un'iniziativa di ascolto aperta a tutte le parti interessate, di carattere permanente. La consultazione si basa sulla raccolta, tramite un questionario *on-line*, di segnalazioni di complicazione burocratica e proposte di semplificazione provenienti direttamente dall'esperienza quotidiana degli utenti. Le segnalazioni inviate dai partecipanti alla consultazione sono istruite dal Dipartimento della funzione pubblica (Ufficio per la semplificazione amministrativa) e utilizzate come base per la definizione di interventi di semplificazione di carattere generale. Si tratta di un nuovo modo di fare semplificazione che parte dall'ascolto per individuare interventi mirati che rispondano alle reali esigenze del paese. Il *feedback* è assicurato attraverso la pubblicazione periodica sul sito ufficiale dell'iniziativa di rapporti di sintesi sui risultati e delle schede relative a casi emblematici di cui i cittadini possono seguire l'iter di risoluzione.

Da novembre 2009 a giugno 2011 sono pervenute a “Burocrazia: diamoci un taglio!” più di 450 segnalazioni, che hanno restituito un'ampia panoramica delle esigenze di sburocratizzazione del paese e proposte molto concrete per interventi normativi. Dall'analisi delle storie e delle proposte segnalate è emerso che la domanda di semplificazione si concentra sui seguenti temi: l'accelerazione del processo di digitalizzazione dell'amministrazione pubblica; la riduzione del peso burocratico sulle pratiche più comuni per i cittadini, la riduzione delle “molestie amministrative” gravanti sulle imprese, la semplificazione delle procedure che

---

<sup>31</sup> [www.magellanopa.it/semplificare](http://www.magellanopa.it/semplificare).

interessano i cittadini in condizioni di maggiore debolezza e l'effettività delle misure di semplificazione già adottate (come la posta elettronica certificata e l'autocertificazione).

Il Ministero per la Pubblica amministrazione e l'innovazione ha concentrato i primi interventi sulle complicazioni burocratiche derivanti dalla scarsa informatizzazione, che costituiscono oltre il 40% delle indicazioni pervenute. In particolare, le proposte dei cittadini hanno suggerito alcune modifiche già operative al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, Codice dell'amministrazione digitale, che riguardano l'obbligatorietà dell'uso della posta elettronica nei rapporti interni alla pubblica amministrazione (che consente l'eliminazione di oltre 10 milioni di comunicazioni, riducendo i costi per le amministrazioni e i tempi di attesa per i cittadini), l'introduzione dei pagamenti telematici per tutti i servizi pubblici, l'utilizzo di banche dati accessibili per via telematica per eliminare le richieste di certificati, la messa *on-line* di informazioni e moduli per tutti i procedimenti e la completa digitalizzazione dei rapporti con le imprese.

Le esigenze di semplificazione relative alla riduzione degli oneri in materia di appalti (come, ad esempio, l'utilizzo da parte delle stazioni appaltanti di bandi-tipo) hanno trovato risposta in alcune delle previsioni inserite nel d.l. 70/2011. Dal decreto legge sviluppo sono state inoltre disposte misure relative alla trasparenza degli adempimenti amministrativi e agli oneri per le PMI in materia di *privacy*, anche sulla base di osservazioni pervenute a "Burocrazia: diamoci un taglio!" che hanno segnalato le difficoltà connesse al reperimento dei moduli *on-line* e all'espletamento di alcune procedure in materia di riservatezza.

Altre significative semplificazioni sono state inserite, nel corso dell'iter parlamentare, all'interno del disegno di legge n. 2243-*ter* "Delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche", quali ad esempio il divieto di richiedere certificati, la semplificazione del linguaggio, la responsabilità amministrativa e contabile in caso di richieste indebite di pagamento nei confronti dei cittadini.





## **Capitolo 7**

### **L'ascolto dei cittadini per il miglioramento dei servizi delle pubbliche amministrazioni**

## CAPITOLO 7

### L'ASCOLTO DEI CITTADINI PER IL MIGLIORAMENTO DEI SERVIZI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

#### 7.1 Lo scenario

L'attenzione verso la soddisfazione degli utenti dei servizi pubblici e la sua misurazione e valutazione sono temi strategici nelle agende europee e internazionali e assumono, oggi, nel nostro Paese, una nuova centralità anche nel contesto della riforma della pubblica amministrazione ed in particolare del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150 che prevede che le amministrazioni operino sulla base di un ciclo di gestione della *performance* per migliorare i propri risultati (la *performance*), con espresso riferimento alla qualità dei servizi e alla soddisfazione degli utenti.

Il miglioramento del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini si lega strettamente al miglioramento della *performance* del quale esso è sia strumento che risultato. In questo contesto, il Dipartimento della funzione pubblica ha promosso diverse iniziative che mirano a favorire, da un lato, lo sviluppo delle competenze e l'*empowerment* delle amministrazioni, attraverso azioni di affiancamento realizzate a valle della definizione di *know how* e strumenti per il miglioramento delle *performance* e della qualità dei servizi, dall'altro, la centralità del cittadino nell'azione amministrativa e, dunque, la necessità di rilevarne le esigenze, le preferenze, il grado di soddisfazione e le attese rispetto alla qualità del servizio.

Nel 2010, per quanto riguarda le attività che avevano avuto avvio già nel 2009:

- è proseguita l'iniziativa "Mettiamoci la faccia" volta a facilitare e promuovere la raccolta, tramite interfacce emozionali (*emoticon*), del giudizio dei cittadini sui servizi ricevuti da amministrazioni pubbliche;
- si è svolta la terza edizione del Premio Qualità PP AA, conclusasi con la premiazione finale nell'ambito del Forumpa 2011. Il Premio è promosso dal Dipartimento della funzione pubblica in partnership con Confindustria, Associazione Premio Qualità Italia e CNCU (Altroconsumo e Movimento consumatori), e ha visto una significativa adesione di amministrazioni pubbliche, soprattutto in termini di qualità della

partecipazione. Ciò conferma l'efficacia sia degli interventi realizzati dal Dipartimento della funzione pubblica e da Formez PA a sostegno della partecipazione delle amministrazioni, sia del Premio nel dare visibilità ai risultati raggiunti;

- è continuata l'iniziativa "Il "Barometro della qualità effettiva dei servizi pubblici", promossa dal Dipartimento della funzione pubblica e volta a sperimentare un sistema di misurazione della qualità effettiva dei servizi pubblici offerti a livello nazionale dalle amministrazioni pubbliche e dagli enti nazionali.

Nel corso del 2010 sono inoltre proseguite le attività, per le amministrazioni delle Regioni Obiettivo Convergenza, nell'ambito della programmazione 2007-2013 del Piano Operativo Nazionale (PON-GAS) e dello specifico obiettivo 5.3 "Migliorare gli standard dei servizi pubblici" attraverso nuove iniziative di supporto, assistenza tecnica e sviluppo di *know how*.

Nelle pagine che seguono si dà conto delle principali attività realizzate mettendo in evidenza sia la partecipazione e il coinvolgimento delle amministrazioni, che i risultati raggiunti.

## 7.2 Le iniziative

### 7.2.1 PON-GAS 2007-2013

A seguito di specifica Convenzione, l'Autorità di Gestione del PON ha delegato, nel 2008, al Dipartimento della funzione pubblica le funzioni di Organismo Intermedio per la gestione dell'Asse E del Piano "Capacity Building" - Programma operativo nazionale "Governance e Azioni di Sistema" -Ob.1 - Convergenza.

La strategia attuativa dell'Obiettivo specifico 5.3- "Migliorare gli standard dei servizi pubblici"- prevede un'unica azione, dedicata, in generale, al miglioramento della qualità delle politiche e dei servizi pubblici e declinata in quattro progetti nella realizzazione dei quali sono coinvolte le amministrazioni delle Regioni Obiettivo Convergenza e gli *stakeholders*. Tali progetti, tre dei quali in corso di realizzazione, sono di seguito dettagliati.

#### *Rafforzamento della capacità amministrativa per un'amministrazione di qualità*

Nel corso del 2010 si è concluso il primo dei summenzionati progetti. L'intervento ha inteso sostenere le pubbliche amministrazioni del territorio delle Regioni Obiettivo Convergenza,

con la finalità di rafforzarne la capacità amministrativa, con un insieme di azioni sinergiche che hanno agito, da un lato sugli strumenti per il miglioramento delle *performance*, dall'altro sulle relazioni con i cittadini e gli *stakeholders* per il miglioramento delle politiche e dei servizi pubblici ed infine sulla comunicazione istituzionale, in particolare *on-line*, come modello di promozione e trasferimento di buone pratiche e *know how*.

Nello specifico sono state realizzate, con conclusione nel luglio 2010 le seguenti iniziative:

- *Diffusione della cultura della qualità e delle pratiche di autovalutazione e miglioramento continuo basate sul modello CAF*. L'azione ha previsto l'integrazione di varie attività – seminari, laboratoriali e di *networking* - tutte volte a rafforzare le capacità di autovalutazione e le strategie di miglioramento continuo delle amministrazioni partecipanti. In particolare, sono stati realizzati, nelle 4 Regioni Obiettivo Convergenza:
  - seminari informativi sul modello CAF, rivolti al personale interno alle amministrazioni aderenti all'iniziativa e finalizzati a diffondere la conoscenza del modello dell'autovalutazione e del miglioramento continuo, con una presenza complessiva di oltre 150 referenti di amministrazioni;
  - attività di *networking* e sviluppo di competenze finalizzate ad ampliare e rafforzare il *know how* dei valutatori CAF (*CAF Assessor*), dando vita ad una comunità diffusa sul territorio e composta da funzionari interessati a scambiare conoscenze e competenze;
  - 4 laboratori regionali finalizzati a realizzare processi di autovalutazione e miglioramento.
  
- *Misurazione performance e benchmarking dei servizi comunali*. Il modello "SIPAL - sistema informativo delle pubbliche amministrazioni locali"- che permette, in maniera integrata, di misurare la *performance* delle amministrazioni locali via *web*, garantendo anche la comparazione dei dati - sviluppato dal Dipartimento della funzione pubblica nel corso del 2009 - è stato presentato, attraverso *workshop* tecnici alle amministrazioni interessate. In particolare sono stati realizzati 3 laboratori di formazione/affiancamento, con una partecipazione complessiva di oltre 120 referenti delle amministrazioni comunali delle Regioni Obiettivo Convergenza, per la divulgazione, la condivisione e il consolidamento della metodologia di misurazione e valutazione delle *performance* dei Comuni e per l'avvio di processi di *benchmarking*.

- *Valutazione della soddisfazione degli utenti dei servizi pubblici sia attraverso l'utilizzo di emoticon che tramite la rilevazione in profondità in ottica multicanale.* Sono stati realizzati 4 laboratori di *tutorship* e accompagnamento con alcune amministrazioni delle ROC - ASL Salerno, Comune di Napoli, Comune di Palermo e Comune di Lamezia Terme - finalizzati alla progettazione, realizzazione ed implementazione di piani di rilevazione della *Customer Satisfaction* dei servizi al cittadino in ottica multicanale. L'attività di *tutorship* ha consentito il completamento delle indagini di *Customer Satisfaction* ed il *testing* del modello di analisi per servizi *on line* ed *off line*. Sono state inoltre prodotte e pubblicate sul portale PAQ – <http://www.qualitapa.gov.it/customer-satisfaction/cs-multicanale> - delle Linee guida per la rilevazione della *Customer Satisfaction* dei servizi *on line* e di sportello che offrono alle amministrazioni strumenti standard e facilmente customizzabili di gestione del *Customer Satisfaction Management*, anche attraverso esempi e casi concreti di applicazione.
- *Supporto ai processi decisionali inclusivi nelle amministrazioni.* Sono state realizzate attività laboratoriali e specifiche azioni di accompagnamento - in Campania, Puglia e Calabria - su processi, metodi e strumenti della progettazione partecipata, rivolte, oltre che a funzionari pubblici, delle Regioni e degli enti locali e agli amministratori, anche ai rappresentanti del partenariato, del mondo dell'associazionismo, delle professioni e cittadini attivi. In particolare si sono svolti:
  - laboratori sulla programmazione delle politiche che hanno affrontato, individuando ambiti di *policy* specifici (politiche sociali e di integrazione fra sviluppo locale e *welfare* in Puglia, politiche per l' *e-democracy* in Calabria), il tema dell'integrazione delle politiche e degli interventi;
  - laboratori su processi e modelli organizzativi che hanno approfondito il tema delle modalità attraverso cui le amministrazioni possono integrare e innovare i loro processi interni per favorire la partecipazione e la sussidiarietà. Nello specifico è stato approfondito, attraverso metodologie partecipate: in Puglia il processo di istituzione dei tavoli tematici relativi ai Piani di Zona da realizzare di concerto con la Regione e con gli Ambiti territoriali; in Campania il ruolo del "consulente del territorio" inteso come figura di raccordo fra amministrazione regionale ed Enti Parco, quindi un facilitatore di processi afferenti alle politiche ambientali; in Calabria il processo di definizione di un bando su progetti partecipati per la società dell'informazione.

- sperimentazioni dei processi di partecipazione e sussidiarietà, sia con la Regione Campania ed in due parchi regionali campani, attraverso un percorso di sviluppo competenze per l'istituzione di una *task force* di supporto ai Progetti Integrati Rurali Aree Protette (PIRAP), sia in Puglia, con il Comune di Casamassima, sulle politiche di rigenerazione urbana e sviluppo locale.

- *Valutazione civica della qualità urbana*. L'attività, pilota a livello italiano e internazionale, ha previsto la sperimentazione di un percorso di co-valutazione dei servizi pubblici dell'ambito "qualità urbana". All'iniziativa hanno partecipato 14 amministrazioni delle Regioni Obiettivo Convergenza che, anche attraverso un'attività di formazione realizzata dal Dipartimento della funzione pubblica sia con laboratori regionali che nazionali, hanno potuto implementare attivamente e con il coinvolgimento di cittadini e associazioni del proprio territorio, processi di monitoraggio e valutazione dei servizi, finalizzati al loro miglioramento.

Tutte le iniziative sono state supportate da azioni di comunicazione e di diffusione specifiche e mirate, ma coordinate nell'ambito di un quadro generale che fa riferimento al portale "PAQ -Per una Pubblica Amministrazione di qualità" – [www.qualitapa.gov.it](http://www.qualitapa.gov.it).

*Progetto "Valutazione delle performance", benchmarking e partecipazione dei cittadini per il miglioramento dei servizi pubblici*

Il progetto è stato avviato nell'autunno 2010 e sarà completato nel giugno 2012. E' volto a sostenere le amministrazioni dei territori delle Regioni Obiettivo Convergenza nell'attuazione del Ciclo di Gestione della *Performance* (da ora CGP) previsto dal d.lgs. 150/2009, utilizzando sistemi appropriati di misurazione e valutazione dei risultati, al fine di migliorare la qualità dei servizi.

Gli obiettivi perseguiti dal Progetto sono:

- sviluppare *know how*, metodologie e strumenti per la valutazione della *performance*;
- supportare i Comuni tra i 20.000 e i 250.000 abitanti, dei territori dell'Obiettivo Convergenza, nel miglioramento del sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e nella redazione del piano della *performance* 2012-2014;
- rafforzare le competenze per la gestione delle attività di pianificazione strategica, programmazione e controllo, misurazione e valutazione;
- valorizzare le buone pratiche.

Le attività sinora realizzate hanno riguardato:

- la messa a punto di *know how* e strumenti sulla gestione del ciclo della *performance* sulla base di *review* realizzate presso 6 Comuni pilota che hanno portato alla individuazione di *leading practices* (strumenti e documenti dettagliati sulle attività delle amministrazioni pilota sono disponibili su <http://www.qualitapa.gov.it/pon/>);
- un'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione del ciclo della *performance* nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza;
- la definizione di un percorso di affiancamento per sostenere le amministrazioni nella realizzazione di azioni di miglioramento dei propri sistemi di misurazione e valutazione delle *performance*;
- l'individuazione dei Comuni di Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, con popolazione tra 20.000 e 200.000 abitanti, da coinvolgere nel progetto.

Sono stati complessivamente coinvolti 117 Comuni e di questi, 86 stanno attualmente partecipando (dal giugno 2011) ad un percorso di affiancamento che prevede incontri presso le amministrazioni, incontri regionali e supporto a distanza finalizzati alla definizione del sistema di misurazione e valutazione e alla predisposizione di piani della *performance*.

Al settembre 2011 sono stati realizzati oltre 100 incontri presso le amministrazioni e 4 incontri regionali e compilate, da parte dei comuni con il supporto degli esperti, 61 *check list* di diagnosi del funzionamento dei sistemi di misurazione e valutazione.

Sono disponibili sul sito [www.qualitapa.gov.it/PON](http://www.qualitapa.gov.it/PON) strumenti ed esempi di cui anche altre amministrazioni che intendano definire al meglio il proprio sistema di misurazione e valutazione possono usufruire:

- una *check list* utilizzabile dai Comuni più avanzati come strumento per compiere un'autoanalisi delle caratteristiche e del funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa;
- una *check list* semplificata utilizzabile dai Comuni che non abbiano ancora definito un sistema di misurazione e valutazione utile a comprendere;
- una scheda di miglioramento per individuare le azioni di miglioramento del sistema di misurazione e valutazione;
- le *review* realizzate con le 6 amministrazioni pilota, intese come strumento di analisi dei fattori abilitanti (*leadership* all'interno dell'amministrazione, sistema di



programmazione e controllo e sistema di gestione del personale), con un livello di dettaglio degli indicatori utilizzati.

Il risultato finale atteso è la definizione operativa, da parte dei Comuni coinvolti, del CGP con la individuazione dei processi, degli strumenti necessari e delle attività da sviluppare e la definizione del Piano di *performance* 2012 - 2014.

#### *Progetto “Miglioramento delle performance per la giustizia”*

Il Progetto è in sinergia con il Piano Nazionale di diffusione delle *best practices* presso gli uffici giudiziari italiani, sviluppato a partire dall’esperienza di successo nella modernizzazione dei servizi della giustizia realizzata dalla Procura della Repubblica di Bolzano. Il Progetto è volto a migliorare le *performance* delle amministrazioni regionali dell’Obiettivo Convergenza in relazione alla definizione ed attuazione dei programmi finalizzati alla diffusione di *best practices* negli uffici giudiziari ubicati nei loro territori regionali.

#### *Progetto “MiglioraPA. La Customer Satisfaction per la qualità dei servizi pubblici”*

Il Progetto, promosso dal Dipartimento della funzione pubblica, è volto a diffondere e supportare lo sviluppo di logiche e pratiche di CSM nelle Regioni Obiettivo Convergenza – con la finalità generale di promuovere il miglioramento della qualità dei servizi rafforzando la capacità di queste amministrazioni di gestire la soddisfazione di utenti dei servizi, cittadini e *stakeholders*.

Tutti i progetti afferenti all’Azione 1 dell’Obiettivo specifico 5.3 presentano forti elementi di complementarità con le attività promosse dal Dipartimento della funzione pubblica nel quadro della riforma della pubblica amministrazione, nonché con altre più ampie iniziative nazionali quali “Mettiamoci la faccia”, “Premio Qualità”, tutte volte a migliorare la capacità delle amministrazioni pubbliche di gestire le proprie performance e di fornire servizi pubblici di qualità, contribuendo ad un’economia più forte per il sistema nazionale ed europeo.

#### **7.2.2 Premio Qualità PA - Terza edizione 2010 - 2011**

Il Premio è un’iniziativa del Dipartimento della funzione pubblica, realizzata in *partnership* con Confindustria, APQI e CNCU rappresentato da Altroconsumo e Movimento Consumatori, volta a valorizzare l’adozione da parte delle amministrazioni italiane di modalità di gestione che mirino all’eccellenza, attraverso la pratica sistematica dell’autovalutazione e del

miglioramento della *performance* pianificato e continuo. Il modello su cui è basato il processo di valutazione del Premio è il CAF (*Common Assessment Framework*).

Le tre edizioni del Premio, realizzate nel corso degli ultimi 5 anni, hanno raccolto un totale di oltre 700 candidature e più di 300 documenti di partecipazione. Quest'ampia partecipazione ha favorito di fatto la diffusione del modello CAF fra le amministrazioni italiane, oltre a consentire di selezionare e valorizzare le migliori *performance* organizzative e promuovere la cultura della valutazione esterna fra pari.

Sono 243 le amministrazioni che si sono candidate alla terza edizione del Premio. Di esse 221 sono state ammesse a partecipare. La partecipazione più significativa è quella delle istituzioni scolastiche, seguite dai comuni e dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato. Dal punto di vista geografico sono rappresentate 18 Regioni su 20, con una maggiore provenienza di candidature dalla Lombardia e dal Veneto.

Nel corso di circa tre mesi, fino a novembre 2010, le 221 amministrazioni candidate sono state impegnate nella stesura dei documenti di partecipazione contenenti una descrizione di dettaglio delle *performance* organizzative, articolata secondo i 9 criteri del modello CAF, 104 amministrazioni hanno consegnato il documento di partecipazione accedendo alla successiva fase di valutazione, volta ad individuare le 40 finaliste.

In sintesi, nella terza edizione il livello di adesione è stato più alto che nella prima edizione (2005/2006), ma si è ridotto del 24% rispetto alla seconda (2007/2008). Tuttavia la percentuale di amministrazioni che a seguito della candidatura hanno presentato il documento di partecipazione risulta più elevata, passando dal 44% della seconda edizione (130 su 293) al 47% della terza (104 su 221) e raggiunge il valore più alto finora registrato. Ciò testimonia sia una maggiore consapevolezza del tipo di impegno richiesto dalla partecipazione al Premio, sia una maggiore competenza derivante da un accresciuto livello di maturità organizzativa delle amministrazioni partecipanti, certamente influenzato dalle politiche nazionali ed europee dedicate alla diffusione del modello CAF e alla qualità delle *performance*.

Il percorso di partecipazione ha previsto azioni diversificate di supporto, realizzate nel periodo maggio/dicembre, quali:

- seminari informativi/formativi dedicati al modello CAF e alle modalità di stesura del documento di partecipazione;
- *help desk* telefonico disponibile tutti i giorni;
- area riservata del portale PAQ in cui sono stati messi a disposizione: Linee guida, casi, esempi di documenti, riferimenti dei partecipanti delle precedenti edizioni, video degli interventi realizzati nei seminari, FAQ, aree di discussione, forum *on-line* con cadenza

periodica finalizzati a verificare lo stato di avanzamento del lavoro di analisi e stesura e a risolvere, con la presenza di esperti, eventuali dubbi e problemi insorti durante il lavoro.

Alle amministrazioni è stato chiesto di valutare il livello di soddisfazione rispetto alle attese e di esprimere un giudizio in merito ai diversi elementi e alle diverse fasi che hanno caratterizzato l'intero percorso.

L'indagine realizzata ha raccolto le informazioni concernenti anche le prospettive future di utilizzo del modello CAF e l'interesse alla partecipazione ad altre iniziative del Centro risorse nazionale CAF.

Il questionario, composto da domande in prevalenza chiuse e scale di misura della soddisfazione a 6 livelli, è stato compilato, in forma anonima, da 68 amministrazioni sulle 99 partecipanti effettive alla fase di valutazione.

In generale risulta rafforzato l'interesse a partecipare anche ad altre iniziative di diffusione del modello CAF (procedura europea CAF *external feedback*, laboratori, seminari, formazione per autovalutazione) con un interesse maggiore verso la possibilità di ricevere formazione sul modello. Il giudizio medio complessivo sul Premio risulta piuttosto elevato (4,8 su 6), con una rilevante quota di amministrazioni (l'87%) che parteciperebbe nuovamente, il 68% che intende utilizzare il modello CAF per l'autovalutazione e il 91% che consiglierebbe la partecipazione al Premio ad altre amministrazioni.

In conclusione, dall'analisi dei risultati dell'indagine e da quella dei documenti di partecipazione delle 40 amministrazioni finaliste emerge che:

- l'esperienza di partecipazione al Premio rappresenta un significativo valore aggiunto per le amministrazioni;
- l'approccio alla qualità e i percorsi di miglioramento continuo, traggono vantaggio sia dai processi di autovalutazione che di valutazione esterna.

Sono state selezionate 15 amministrazioni vincitrici del Premio nelle diverse categorie: (Amministrazioni centrali e periferiche dello stato; Aziende sanitarie, aziende ospedaliere ed altre amministrazioni che operano nel campo sanitario; Comuni, Unioni di Comuni, Comunità montane e altre forme associative comunali; enti pubblici non economici e CCIAA; istituzioni scolastiche; Regioni, Province e Città Metropolitane; Università).

Tre dei vincitori hanno ricevuto il "Premio Nazionale per l'Innovazione" patrocinato dalla Presidenza della Repubblica Italiana.

### 7.2.3 L'iniziativa "Mettiamoci la faccia"

Nel corso del 2011, il Dipartimento della funzione pubblica ha continuato a portare avanti diverse iniziative orientate alla diffusione di metodologie di ascolto e alla partecipazione dei cittadini alla valutazione della qualità dei servizi pubblici erogati dalle amministrazioni.

L'iniziativa denominata "Mettiamoci la faccia", avviata in forma sperimentale il 23 marzo 2009, si pone come obiettivo primario la rilevazione della *Customer Satisfaction* attraverso l'utilizzo delle interfacce emozionali (le "faccine") e consente alle amministrazioni che vi hanno aderito di misurare la qualità percepita sottoponendo alla valutazione dei cittadini i servizi erogato allo sportello, al telefono e sul *web*.

La rilevazione della *Customer Satisfaction* tramite le "faccine" permette di monitorare e sottoporre al giudizio degli utenti i servizi pubblici per poter conoscere le dimensioni del servizio che generano insoddisfazione, sulle quali intervenire per migliorare il servizio.

Uno degli elementi significativi dell'iniziativa "Mettiamoci la faccia" è di consentire alle amministrazioni, basandosi su un sistema *always on*, di disporre di un giudizio immediato al fine di poter intervenire tempestivamente con le azioni di miglioramento del servizio valutato. Il sistema presenta due principali vantaggi: è di immediata comprensione per l'utente; permette all'amministrazione di avere dei risultati sintetici e di allargare notevolmente il novero dei rispondenti rispetto alle normali indagini di *Customer Satisfaction*. La rilevazione può essere effettuata con riferimento a differenti canali di erogazione del servizio: sportelli fisici, *web* o telefono. Per quanto riguarda i servizi erogati allo sportello, la raccolta del giudizio avviene attraverso dispositivi elettronici installati presso lo sportello oppure nell'area di accesso (*touchpad* nel primo caso e *totem* nel secondo). Per i servizi erogati al telefono oppure sul *web* la raccolta dei giudizi non necessita di particolari dispositivi.

L'utente esprime il proprio giudizio attraverso le "faccine" (giudizio positivo: faccina verde; giudizio intermedio: faccina gialla; giudizio negativo: faccina rossa). In caso di giudizio negativo, il cittadino-utente, indica il motivo di insoddisfazione che varia a seconda del canale di rilevazione (ad esempio nel caso di rilevazione al telefono il cittadino deve scegliere tra i seguenti motivi di insoddisfazione: tempo di attesa, professionalità dell'impiegato, necessità di richiamare, risposta negativa).

Con cadenza prestabilita e periodica, i dati raccolti vengono analizzati dalle amministrazioni per individuare ambiti ed azioni di miglioramento del servizio erogato, e inseriti in report atti a comunicare ai destinatari dei servizi ed agli *stakeholders* l'andamento dell'indagine. La trasmissione della reportistica al Ministero per la Pubblica amministrazione e

l'innovazione consente, infine, di valutare complessivamente, a livello nazionale, l'iniziativa ai fini del monitoraggio della rilevazione.

A conclusione del primo anno, è stata realizzata un'attività di valutazione che ha portato alla pubblicazione in un rapporto – disponibile *on-line* sul Portale PAQ [http://www.qualitapa.gov.it/fileadmin/dam/emoticons/report\\_valutazione\\_MLF\\_def.pdf](http://www.qualitapa.gov.it/fileadmin/dam/emoticons/report_valutazione_MLF_def.pdf) - e che ha consentito di analizzare gli esiti della rilevazione a livello nazionale, utilizzando una metodologia quali-quantitativa (questionario e *focus group*). Gli ambiti della valutazione hanno riguardato: le modalità di adesione; le finalità dell'attuazione; il supporto ricevuto dallo staff di "Mettiamoci la faccia"; le modalità di rilevazione dei giudizi; il trattamento dei dati; la comunicazione interna ed esterna; gli effetti della rilevazione. Il *focus group* ha messo in luce ostacoli, opportunità e limiti del sistema e ha rappresentato l'occasione per offrire spunti di riflessione sulla possibilità di utilizzare lo strumento in modo differente. L'analisi ha coinvolto 55 amministrazioni che avevano avviato la rilevazione entro dicembre 2009 ed ha evidenziato, nel complesso, che il sistema di rilevazione continua tramite le "faccine" è utile per le amministrazioni, in particolare per quelle dove è alto il coinvolgimento del vertice. In alcune realtà il sistema per la gestione della *Customer Satisfaction* è stato esteso ad altri servizi e/o canali (32%), nonché utilizzato insieme ad altre modalità (gestione dei reclami nell'88% dei casi e indagini in profondità nel 65% dei casi).

I risultati dell'attività di valutazione, confluiti nel rapporto, sono stati presentati il 22 giugno 2010, nel corso della seconda Convention di "Mettiamoci la faccia" che è risultato un momento significativo per lo scambio di esperienze e modelli tra le amministrazioni aderenti e quelle interessate a partecipare all'iniziativa.

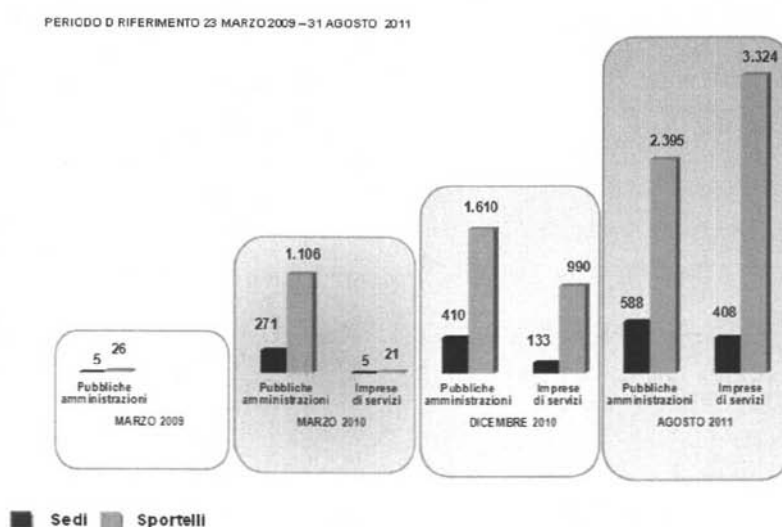
Infatti altre amministrazioni hanno aderito all'iniziativa e ad agosto 2011, sono 996 le amministrazioni complessivamente coinvolte e sono 15 le tipologie di amministrazioni coperte (Ministeri, Agenzie fiscali, Autorità indipendenti, Enti pubblici non economici, Società partecipate, Imprese di servizi, Istituti di ricerca, Enti di previdenza e assistenza, Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, Aziende municipalizzate, Aziende ospedaliere, Camere di Commercio), alle quali si aggiungono alcune "imprese di servizi".

Per favorire la più ampia partecipazione delle amministrazioni, l'iniziativa prevede, dall'ottobre 2009, mediante un bonus per l'acquisto delle dotazioni tecnologiche necessarie ad aderire a "Mettiamoci la faccia" per i piccoli comuni. Il bonus è destinato a tutti i comuni con meno di 5.000 abitanti, e consente di acquistare attraverso il MePA (Mercato elettronico per le Pubbliche Amministrazioni) i terminali necessari, usufruendo di un bonus pari a 400 euro; finanziamento che raggiunge i 460 euro in caso di acquisto di firma digitale e della posta elettronica certificata (PEC).

Ad agosto 2011 i piccoli comuni che partecipano all'iniziativa sono circa 850 e si prevede che a fine 2011 il numero totale ammonterà a circa 1000.

Di seguito viene illustrato il *trend* di diffusione dell'iniziativa nelle sedi delle amministrazioni che hanno aderito all'iniziativa.

**Grafico 1 - Adesioni alla iniziativa "Mettiamoci la Faccia" (sedi e sportelli)**



Per accrescere la partecipazione delle amministrazioni, il Dipartimento della funzione pubblica ha messo a disposizione sul sito istituzionale del Ministero [www.innovazionepa.gov.it](http://www.innovazionepa.gov.it) e sul sito [www.qualitapa.gov.it](http://www.qualitapa.gov.it) informazioni, materiali e strumenti di facilitazione legati all'iniziativa. Inoltre, per facilitare il processo di adesione all'iniziativa sono stati realizzati e aggiornati:

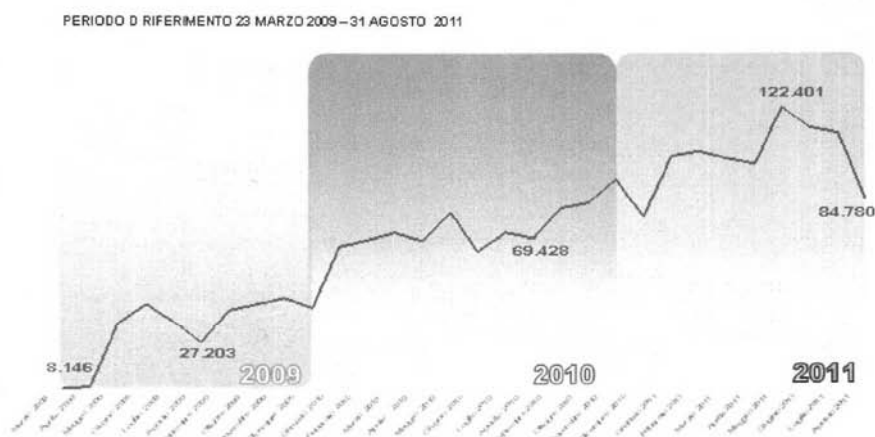
- un'area riservata che consente l'invio da parte delle amministrazioni della reportistica periodica, di elaborare i risultati di sintesi e produrre report standard;
- tre pacchetti *software open source* sviluppati e messi disposizione da amministrazioni aderenti all'iniziativa, che consentono di raccogliere i giudizi degli utenti.

La crescita di "Mettiamoci la faccia" è evidenziata anche dai dati sulla partecipazione dei cittadini, infatti nel solo mese di agosto 2011 i giudizi espressi dai cittadini sui servizi erogati dalle amministrazioni pubbliche sono stati più di 400.000, con una media settimanale di circa

84.000 valutazioni. Nel complesso i giudizi hanno superato il tetto dei nove milioni nel periodo compreso tra marzo 2009 e agosto 2011.

Di seguito si presenta l'andamento della partecipazione attraverso il numero medio di giudizi espressi settimanalmente.

**Grafico 2 - Andamento della partecipazione**



**Numero totale giudizi raccolti dalle amministrazioni pubbliche: 9.482.599**

Sul piano dei risultati ottenuti dalle amministrazioni ed enti che stanno utilizzando il sistema della rilevazione sistematica della *Customer Satisfaction* tramite “faccine”, la rilevazione ha fornito sinora dati molto positivi circa il livello di soddisfazione espresso dagli utenti. Nel periodo marzo 2009 – agosto 2011 il livello generale di giudizi positivi per i servizi erogati dalle amministrazioni pubbliche si attesta intorno all’81%, sul totale dei giudizi espressi, mentre il livello di giudizi negativi è di circa il 6%. Scendendo maggiormente nel dettaglio, si nota la soddisfazione per i servizi allo sportello siano ancora più elevata: 93% di giudizi positivi a fronte del 3% di giudizi sfavorevoli sul totale dei giudizi espressi. Per il telefono si rileva il 79% di giudizi positivi contro un tasso di insoddisfazione pari all’8%; infine, analizzando i report relativi alla rilevazione dei servizi erogati sul web riscontriamo un tasso di soddisfazione dell’78% circa, mentre la percentuale di giudizi negativi si attesta intorno al 7%.

Il motivo di insoddisfazione prevalente registrato per i servizi erogati allo sportello è il “tempo di attesa”, 45% circa, mentre relativamente ai servizi erogati al telefono riscontriamo che il giudizio negativo è dovuto prevalentemente alla “risposta negativa” (53% circa) ed alla “professionalità dell’impiegato” (26% circa). Infine, analizzando i dati sul gradimento per i servizi erogati sul *web*, il motivo prevalente di insoddisfazione sono le “informazioni non aggiornate” (44%).

In prospettiva, lo sviluppo dell’iniziativa in termini di adesioni passa per il progressivo coinvolgimento dei piccoli comuni l’estensione a nuovi servizi/canali da parte di grandi amministrazioni e la diffusione del sistema sui servizi erogati via *web*.

#### **7.2.4 “Il “Barometro della qualità effettiva dei servizi pubblici”**

E’ un’iniziativa promossa dal Dipartimento della funzione pubblica per sperimentare un sistema di misurazione della qualità effettiva dei servizi pubblici offerti a livello nazionale, sia da amministrazioni pubbliche, sia da società che erogano servizi di pubblica utilità. Hanno partecipato alla sperimentazione conclusasi nel corso del 2010 l’Agenzia delle entrate, l’Automobile Club d’Italia, l’Autorità per l’energia elettrica e il gas, le Ferrovie dello Stato, l’INPS, l’INPDAP, le Poste italiane e Unioncamere). La sperimentazione ha portato alla creazione di un indice sintetico della “qualità effettiva di un servizio pubblico” e delle modalità di gestione adottate per la sua erogazione. L’indice considera le seguenti dimensioni rilevanti relative a ciascun servizio: accessibilità, tempestività, trasparenza ed efficacia. Il modello metodologico e i risultati della sperimentazione sono descritti nel Manuale Tecnico Barometro, realizzato con il contributo dei partecipanti e disponibile sul portale PAQ - [http://www.qualitapa.gov.it/fileadmin/dam/barometro/Manuale\\_tecnico\\_del\\_Barometro.pdf](http://www.qualitapa.gov.it/fileadmin/dam/barometro/Manuale_tecnico_del_Barometro.pdf).

Un ulteriore risultato di questa fase della sperimentazione è stata la realizzazione del *tool-kit* Barometro, un applicativo informatico disponibile *on-line*, sempre sul portale PAQ - che dà la possibilità alle amministrazioni partecipanti all’iniziativa di individuare le dimensioni della qualità effettiva, di inserire i rispettivi indicatori e successivamente caricare i dati relativi ad ogni indicatore rispetto alle unità territoriali selezionate (uffici locali, provinciali o regionali). Ciò permette ad ogni amministrazione di monitorare la qualità effettiva nell’erogazione dei servizi ed eventualmente di comparare la propria *performance* all’interno della stessa amministrazione (tra le varie suddivisioni territoriali).

Dal punto di vista delle sinergie avviate nell’ambito di questa iniziativa si segnala quella con la Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle



amministrazioni pubbliche (CIVIT) che, con l’emanazione della Delibera n. 88 del 24 giugno 2010 "Linee guida per la definizione degli standard di qualità dei servizi pubblici", ha recepito in buona parte la metodologia e i risultati acquisiti grazie alla sperimentazione del Barometro. Infatti, nei primi mesi del 2011, è stata avviata ed è tuttora in corso, un’iniziativa congiunta CIVIT- Dipartimento della funzione pubblica per sperimentare l’utilizzo di Barometro nell’ambito della definizione di standard di qualità.

### 7.2.5 Miapa

MiaPA si colloca nell’ambito della strategia generale del Ministero per la Pubblica amministrazione e l’innovazione, rivolta all’*empowerment* dei cittadini mediante la creazione di nuove occasioni e strumenti di “*voice*”, per dare voce ai cittadini.

MiaPA è la prima applicazione mobile realizzata con i dati “*open*” della pubblica amministrazione e permette, tramite uno *smartphone*, di trovare l’ufficio pubblico più vicino al quale si ha necessità di recarsi, conoscere i giudizi espressi dagli altri utenti, esprimere una valutazione e lasciare un commento sul servizio ricevuto.

MiaPA rappresenta un’iniziativa di frontiera perché utilizza una piattaforma di *social check-in* che, basandosi sulla georeferenziazione, permette ai cittadini di individuare sul territorio gli uffici pubblici di interesse così come di condividere giudizi e commenti. E’ il primo caso al mondo di applicazione estesa nella pubblica amministrazione degli strumenti di *social check-in* e crea opportunità di collaborazione tra soggetti pubblici e privati, aprendo a scenari di sviluppo per *business* innovativi.

Inoltre, l’iniziativa si basa sui principi *open data* definiti a livello internazionale, mettendo a disposizione dei cittadini e degli operatori i dati prodotti in un formato che ne consente il riutilizzo e, a tale scopo, i contenuti sono resi disponibili secondo i termini e le condizioni di un’apposita licenza: la *Italian Open Data Licence* (IODL) v1.0 beta.

L’iniziativa, lanciata nel novembre 2010, è riuscita in 10 mesi di attività a raccogliere, georeferenziare e rendere disponibili oltre 90000 indirizzi che coprono una significativa gamma di uffici pubblici, ubicati in tutte le regioni italiane, come evidenziato dalla tabella.

MiaPA è integrata nel Portale Integrato per il cittadino – “Linea amica” ed affianca l’iniziativa “Mettiamoci la faccia” per la rilevazione della *Customer Satisfaction* nella pubblica amministrazione.

**Tabella 1** - Indirizzi presenti in MiaPA al 5 settembre 2011 per Regione

<b>REGIONE</b>	<b>INDIRIZZI</b>
Abruzzo	2613
Basilicata	1448
Calabria	4662
Campania	9556
Emilia-Romagna	5589
Friuli-Venezia Giulia	2022
Lazio	7146
Liguria	2252
Lombardia	13198
Marche	2529
Molise	907
Piemonte	6762
Puglia	5392
Sardegna	3487
Sicilia	8777
Toscana	5221
Trentino-Alto Adige	1087
Umbria	1390
Valle d'Aosta	170
Veneto	6702
<b>TOTALE</b>	<b>90910</b>

### 7.2.6 Linea Amica e il Portale degli italiani

Il 29 gennaio 2009 è stato avviato il programma “Linea Amica”, ovvero il più grande *network* europeo di relazioni delle amministrazioni pubbliche con il cittadino. Realizzato da Formez PA, “Linea Amica” si pone l’obiettivo di una pubblica amministrazione gentile, trasparente e valutabile, proponendo un servizio di *contact center* multicanale che punta a mettere in rete tutta la pubblica amministrazione italiana.

Il servizio è raggiungibile tramite telefono (numero verde 803.001 da fisso, 06.828.881 da cellulare) o *web* ([www.lineaamica.gov.it](http://www.lineaamica.gov.it)), attivo tutti i giorni feriali dalle 9 alle 18 (anche il

sabato per “Linea Amica Abruzzo”). Il servizio è operativo per tutta l’estate e durante il periodo natalizio.

Oltre ad essere un centro multimediale di risposta diretta, “Linea Amica” è anche un *network* che ha messo in rete finora oltre 1200 URP e centri di contatto pubblici con il cittadino. Sin dalla fase di progettazione, “Linea Amica” si è avvalsa in particolare della partecipazione di INPS, INAIL, INPDAP, Agenzia delle Entrate, Comune di Roma, Comune di Milano, Centri di Prenotazione Sanitaria del Lazio e dell’Emilia Romagna. Nel corso del 2010 e dei primi mesi del 2011, questo Gruppo di Coordinamento (le cosiddette “sette sorelle” di “Linea Amica”) si è allargato, fra gli altri, anche a: Ministeri degli Affari esteri, delle Infrastrutture e dei trasporti, della Difesa, ACI, Dipartimento Nazionale della Protezione Civile, Acquirente Unico, Autorità di Vigilanza per i contratti pubblici.

Dal 2009 ad oggi, il *network* di “Linea Amica” ha sviluppato circa 150 milioni di contatti. Il *contact center* “Linea Amica” ha raggiunto oltre 580.000 contatti, gestendo 290.000 pratiche, con una soddisfazione del cliente superiore al 90%. L’attività di “Linea Amica” è realizzata da un pool di circa 200 esperti divisi in un *front office* che risponde ai quesiti di più facile soluzione e un *back office* che si fa carico delle domande complesse e che interloquisce, ove necessario, con le amministrazioni interessate. In ogni caso, “Linea Amica” tiene ferma la sua *mission*: non abbandonare il cittadino-cliente fino al raggiungimento del risultato.

Nel realizzare “Linea Amica”, il Ministero per la Pubblica amministrazione e l’innovazione ha inteso farsi carico delle difficoltà quotidiane di tutti i cittadini alle prese con un’amministrazione spesso percepita come ostile, disattenta e svogliata. Al di là di ritardi organizzativi che pure ci sono, la pubblica amministrazione italiana sconta un’immagine stereotipata che non contempla lo spirito di servizio e le competenze comunque presenti in gran parte dei dipendenti pubblici. Attraverso il programma “Linea Amica”, si è affermata una rinnovata attenzione per il lavoro del personale impegnato nelle attività di *front office*, per troppi anni considerato residuale. Dalla loro istituzione, agli inizi degli anni '90, i cosiddetti “URP” hanno fatto molti progressi ma sono per lo più scollegati, mancano di personale, seguono metodologie diverse. “Linea Amica” è un progetto che mette queste “isole” in collegamento fra loro: è stato proposto ed implementato, attraverso l’attività di *networking*, un sistema di interoperabilità orizzontale, cioè di scambio proficuo dei servizi e delle informazioni utili ai cittadini, i quali da alcuni mesi stanno trovando nel portale [www.lineaamica.gov.it](http://www.lineaamica.gov.it) (il Portale degli Italiani, vedi più avanti) una serie ampia e dettagliata di servizi della pubblica amministrazione.

Anche nel 2010 è stato realizzato il percorso di aggiornamento professionale a livello nazionale denominato “*Front Office Chiavi in Mano*”, che ha coinvolto complessivamente oltre

2.000 tra responsabili ed operatori di sportello e di *contact center* pubblici. Nell'ambito delle iniziative realizzate da Linea Amica a favore del sistema della pubblica amministrazione italiana, rientra l'organizzazione del concorso nazionale "LA PA CHE SI VEDE", un premio alle amministrazioni che utilizzano in modo efficiente la comunicazione multimediale per raggiungere giovani e adulti con informazioni e approfondimenti. Il premio viene realizzato in partnership con il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti.

A seguito del terremoto in Abruzzo, "Linea Amica" è stata presente da subito con le sue strutture direttamente nei territori colpiti dal sisma. Dopo due anni "Linea Amica" continua ad essere operativa per supportare la popolazione nella delicata fase di ricostruzione, ed affianca la Protezione Civile e le amministrazioni locali e la Regione nella distribuzione di informazioni e servizi di utilità. "Linea Amica Abruzzo" si occupa della gestione e del coordinamento del *Contact Center Tecnico* (CCT) e dello Sportello per il Cittadino - URP nonché del mantenimento ed ampliamento delle attività che tali strutture hanno realizzato a supporto prima del Dipartimento di Protezione Civile Nazionale e successivamente del Commissario per la Ricostruzione. Sono circa 80.000 le istanze raccolte dallo Sportello dall'apertura ad oggi. Il *Contact Center Tecnico* ha effettuato più di 53.000 chiamate e ha inviato circa 30.000 sms ai cittadini. "Linea Amica", nel corso del 2010 ha inoltre offerto assistenza tecnica allo Sportello Unico per le imprese del Comune dell'Aquila, impegnato nel compito di dare informazioni sulle agevolazioni e trovare soluzioni di delocalizzazione per far ripartire subito le imprese.

Il sistema di informazioni di "Linea Amica" ha sviluppato una vera e propria Enciclopedia delle Domande e delle Risposte (oltre 1800 pubblicate sul sito [www.lineaamica.gov.it](http://www.lineaamica.gov.it)), che consente ai cittadini stessi e agli operatori di tutte le amministrazioni di avvalersi di informazioni aggiornate sulle varie riforme, nonché di una casistica dei rapporti tra amministrazioni pubbliche e cittadini-clienti.

In questi primi 30 mesi di attività, "Linea Amica" ha attivato diversi servizi specializzati: tra questi, "Sanità Amica", per fornire informazioni in campo sanitario; "P.A. senza barriere" sui temi della disabilità; un servizio di assistenza ed informazioni sul nuovo Codice dell'amministrazione digitale, all'interno del quale è confluito anche il servizio sulla posta elettronica certificata (attivo da novembre 2009); un servizio di informazione e supporto multilingue sui temi dell'immigrazione rivolto a cittadini stranieri e italiani.

"Linea Amica" ha raccolto nella rubrica i riferimenti di oltre 95.000 uffici pubblici ed ha censito circa 1.800 numeri verdi della pubblica amministrazione che stiamo provvedendo ad inserire anche su piattaforme sociali fruibili attraverso cellulari di nuova generazione che favoriscono una consultazione immediata e georeferenziata delle informazioni, e che permettono ai cittadini di lasciare commenti e valutazioni.

Il 14 aprile 2011 è stato presentato il Portale degli Italiani, [www.lineaamica.gov.it](http://www.lineaamica.gov.it), un'unica porta di accesso alla pubblica amministrazione che consente al cittadino di avere informazioni e di usufruire in modo semplice e veloce dei servizi della pubblica amministrazione. Il Portale degli Italiani è frutto dell'integrazione della competenza e del *know how* di "Linea Amica" con un investimento tecnologico nel motore di ricerca elaborato da DigitPA, con la *task force* su trasparenza e semplificazione del Dipartimento della funzione pubblica e con i servizi di *e-Gov* promossi dal Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica. Il risultato è un'interfaccia integrata che costituisce un'offerta multimediale di servizi e assistenza al cittadino unica in Europa. Il portale è ispirato ai principi europei di: trasparenza, multicanalità, accessibilità e usabilità, soddisfazione degli utenti. Attraverso il Portale degli Italiani è possibile: a) fare una ricerca calibrata sui siti web della pubblica amministrazione; b) inviare una richiesta di informazioni via *web* o contattare il servizio "Linea Amica" (803001) via *Skype* o via *chat*; c) accedere ai servizi *on-line* della P.A.; d) trovare una soluzione ai quesiti consultando le Domande e Risposte frequenti; e) conoscere i diritti e le procedure innovative per interagire con la pubblica amministrazione; f) consultare le notizie utili per il cittadino (testuali, radio o video); g) visualizzare gli uffici su mappe navigabili e trovare quelli più vicini. Nella prospettiva di sviluppo del Portale degli Italiani, "Linea Amica" sta procedendo all'analisi di fattibilità per la realizzazione di applicazioni su rete di telefonia mobile che promettono di mantenere alto il livello di servizio al cittadino che sempre più fa uso di *notebook* connessi e *smart phone*.

Inoltre, nel 2010 il Ministero per la Pubblica amministrazione e l'innovazione ha lanciato la Fase 2 di "Linea Amica". Si tratta di costruire una comunicazione integrata tra i centri di contatto della pubblica amministrazione, tecnologicamente avanzata, che sfrutta gli investimenti già realizzati in Italia sulla Rete della pubblica amministrazione (Sistema Pubblico di Connettività) e che promette di ridurre i costi utilizzando il VOIP. Le linee strategiche della Fase 2 sono state concertate con le più importanti strutture di contatto del Paese che si sono dimostrate interessate e che nei prossimi mesi si adopereranno per la sua realizzazione. Nel corso del 2010 sono state realizzate diverse riunioni con i principali enti nazionali di servizio al cittadino per condividere gli obiettivi strategici e definire livelli di integrazione possibili tra le strutture coinvolte. Nel primo semestre del 2011 si registrano già delle integrazioni tecnologiche nella comunicazione con INPS, INAIL, INPDAP, Ministero degli Affari Esteri, Ministero della Difesa, alcuni Centri Unici di Prenotazione sanitaria e di associazioni nazionali per la disabilità, oltre a Regioni ed enti locali.

Infine, nell'ambito dell'iniziativa "Linea Amica", rientra oggi l'attività dell'Osservatorio per l'ascolto e la partecipazione dei cittadini, per acquisire una conoscenza strutturata delle problematiche maggiormente ricorrenti nell'ambito delle attività di gestione e valorizzazione delle

risorse umane che operano nella pubblica amministrazione. Si tratta di un *back office* altamente specializzato. Le attività dell'Osservatorio sono approfondite nel paragrafo 7.4.

### **7.3 Le azioni per la valorizzazione della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni**

Nell'ottica del processo di modernizzazione della pubblica amministrazione finalizzata a realizzare una amministrazione sempre più vicina ai cittadini, sono state condotte azioni finalizzate a sostenere e consolidare lo sviluppo delle funzioni e delle strutture di comunicazione considerate strumenti strategici per la realizzazione delle politiche di cambiamento nei rapporti tra amministrazione e cittadino.

In tale contesto, nel quadro delle politiche di sostegno ad una amministrazione di qualità, il Dipartimento della funzione pubblica ha inteso, anche per il 2010, continuare l'attività volta al supporto, alla valorizzazione e allo sviluppo delle funzioni e delle strutture di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche attraverso la realizzazione del Progetto URP degli URP.

Gli obiettivi perseguiti attraverso le azioni del Progetto URP degli URP sono stati principalmente:

- Sostenere la comunità dei “comunicatori”, ovvero offrire supporto allo sviluppo delle conoscenze e allo scambio dei saperi. Si tratta della ragion d'essere di questo Progetto che, fin dall'inizio, si è posto come nodo di una rete, dandosi il compito di favorire la produzione e lo scambio delle conoscenze necessarie alla comunità dei “comunicatori”.

In questo caso, il Dipartimento della funzione pubblica si è posto come soggetto che conferisce opportunità non indicando dall'alto un “dover essere” ma facendo in modo che la conoscenza sia oggetto di confronto e di sviluppo attraverso lo scambio tra operatori del settore e con l'intervento di esperti (consulenti, professori, ecc.).

- Valorizzare la comunità dei “comunicatori”, ovvero mettere in risalto le amministrazioni, i progetti e le persone che lavorano sui temi della comunicazione pubblica. La valorizzazione, infatti, è elemento motivante e generatore di “contaminazione”;
- Favorire la “qualità della comunicazione pubblica”, ovvero diffondere, attraverso il lavoro con amministrazioni abili, conoscenze e capacità affinché coloro che si

occupano di comunicazione all'interno degli enti siano in grado di utilizzare questa leva nel modo più efficace ed utile.

Com'è noto, il Progetto URP degli URP mira a sostenere e valorizzare le competenze dei responsabili e degli operatori della comunicazione pubblica all'interno delle amministrazioni centrali e locali, orientando la sua azione soprattutto nella direzione della costruzione ed animazione di un *network* professionale. Principale strumento operativo dell'iniziativa e luogo di incontro virtuale della comunità degli operatori della comunicazione pubblica rimane il sito [www.urp.it](http://www.urp.it), attraverso il quale vengono erogati i diversi servizi di community e diffuse le attività di informazione e di approfondimento realizzate dallo staff di progetto anche in collaborazione di esperti di settore, con l'obiettivo di arricchire ed approfondire il dibattito sulla comunicazione pubblica attraverso la condivisione delle esperienze e delle pratiche delle diverse strutture organizzative che si occupano di comunicazione; e di allargare e consolidare la comunità professionale che fa riferimento a [www.urp.it](http://www.urp.it), quale spazio di condivisione di identità, linguaggi, di aggiornamento e scambio di informazioni, esperienze e saperi.

A supporto del *network* professionale degli operatori della comunicazione pubblica referenti del progetto, oltre ai consolidati strumenti della *mailinglist* professionale "Urpnews", con oltre 1300 iscritti, spazio di dialogo, confronto, scambio di idee ed informazioni tra i soggetti che, a vario titolo, si occupano di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni e la *newsletter* mensile di informazione "Info@urp.it" con oltre 2400 iscritti, è stato previsto uno spazio di *socialnet* con la creazione e messa a disposizione, sulla piattaforma - con funzionalità *wiki* - *Innovatori PA*, di gruppi di discussione e approfondimento su temi di particolare interesse.

Ognuno dei quattro gruppi attualmente attivi su tematiche individuate anche su indicazione degli stessi utenti (La comunicazione interna; Lo sportello multiente; Comunicazione pubblica e riforma Brunetta; l. 150/2000: stato dell'arte e prospettive) è un'area interattiva, dedicata a tutti i comunicatori interessati ad entrare a far parte di reti di relazione sul web, che permette di attivare confronti, collaborazioni, scambi di idee, di informazioni e materiali con altri colleghi interessati.

Nell'ambito delle attività volte a favorire la "qualità della comunicazione pubblica", è stata approfondita ed ampliata l'esperienza del Tavolo di lavoro realizzato con amministrazioni esperte sul tema della organizzazione e gestione di sportelli al cittadino in logica multiente.

Con il progetto "A caccia di *smart practices*" attraverso la realizzazione di un piano di indagine ed analisi, a livello nazionale, sulla dimensione e le caratteristiche dello sviluppo ed evoluzione degli uffici per le relazioni con il pubblico in sportelli informativi e di servizio multiistituzionali, sono state individuate ed analizzate le esperienze più significative, diverse da

quelle delle amministrazioni che hanno partecipato al Tavolo, di innovazione e di integrazione dei sistemi di comunicazione, informazione e gestione di servizi pubblici in logica multiente o di rete interistituzionale.

L'analisi, allargata ad un campione numericamente significativo di "sportelli in rete", ha fornito elementi utili di conoscenza atti a consentire la successiva elaborazione di strumenti, soluzioni organizzative ed altri elementi di apprendimento da diffondere a tutta la comunità dei comunicatori. Nello specifico, l'analisi, incentrata in particolar modo sulle condizioni di partenza, sulle risorse ed azioni realizzate, sulle configurazioni organizzative ed interorganizzative, sugli strumenti regolamentari, sui contenuti dei servizi, sui ruoli professionali, sui risultati, sulle evoluzioni previste e sui fattori critici e di successo, è stata finalizzata alla messa a disposizione della comunità professionale dei comunicatori, oltre che di schede "smart" fruibili *on line*, descrittive delle migliori pratiche, riusabili da chiunque voglia creare uno sportello multiente o una rete interistituzionale, anche di una guida ragionata dei possibili percorsi di arricchimento delle funzioni informative di servizio degli uffici di comunicazione e relazione con i cittadini, degli strumenti regolamentari, normativi ed organizzativi del servizio, dei percorsi di costruzione delle alleanze e delle strutture di servizio.

#### **7.4 L'Osservatorio per l'ascolto e la partecipazione dei cittadini**

Nato alla fine del 2008, nell'ambito dell'elaborazione delle politiche di riforma della pubblica amministrazione, come servizio sperimentale a supporto del Dipartimento della funzione pubblica per acquisire una conoscenza strutturata delle problematiche maggiormente ricorrenti nell'ambito delle attività di gestione e valorizzazione delle risorse umane, l'Osservatorio in epigrafe, in un'ottica *citizen oriented*, è ben presto divenuto un importante canale per il rafforzamento delle relazioni tra amministrazioni e cittadini.

La sua natura di strumento funzionale all'ascolto e alla partecipazione dei cittadini alla valutazione della qualità dei servizi erogati della pubblica amministrazione, così come la portata comunicativa ed esplicativa dei *feedback* dati agli utenti, che si è configurata come una vera e propria valenza educante, hanno fatto sì che nel 2010 le attività dell'Osservatorio siano confluite nel già citato Progetto "Linea Amica", del quale è divenuto uno dei *back office* altamente specializzati, e al quale ha trasmesso i casi che potevano essere subito risolti tramite l'assistenza di un operatore.

Tramite la sistematizzazione, analisi e classificazione delle richieste e domande giunte al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione da parte dei cittadini, delle pubbliche



amministrazioni e delle imprese, in merito alle tematiche connesse alla riforma della pubblica amministrazione, l'Osservatorio costituisce uno strumento che assicura un flusso di comunicazione basato sull'informazione per quanto riguarda l'azione di governo del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, in relazione alla gestione del personale, all'organizzazione degli uffici ed alla erogazione dei servizi delle pubbliche amministrazioni. Questa iniziativa contribuisce, inoltre al recupero di fiducia nell'amministrazione da parte dei cittadini/clienti, in quanto realizza, tramite tale flusso di comunicazione, maggior trasparenza dell'attività amministrativa.

Le circa 8.000 istanze finora pervenute, delle quali circa 2.000 solo nel 2010, sono state suddivise per tipologia in: denunce, segnalazioni generiche, lamentele, richieste di parere, sensibilizzazioni e proposte, ricorsi impropri e istanze varie.

Quanto alla provenienza, si distinguono le seguenti categorie: pubbliche amministrazioni, imprese e privati.

Per il 35% circa delle istanze è stata elaborata una risposta (di queste il 32% è costituito da pareri di natura tecnica e il restante da lettere di inoltro agli enti competenti nei casi segnalati laddove le istanze riguardassero materie non di competenza del Dipartimento della funzione pubblica), mentre il 12% circa delle stesse sono state trasmesse agli Uffici interni competenti in materia, ovvero agli Uffici di Gabinetto per le tematiche più strettamente politiche.

Sono effettuate anche periodiche analisi quantitative e qualitative dei dati, che hanno consentito di individuare le variazioni che, nel tempo, sono intervenute nel tipo di richieste e, quindi, le variazioni nei bisogni espressi dall'utenza: segnalazioni negative sull'operato del Governo in materia di pubblico impiego (fasce di reperibilità, trattenute sulla malattia, discredito gettato sulla categoria), a segnalazioni circostanziate sul funzionamento degli enti pubblici, con netta prevalenza sull'attività degli enti previdenziali, dei Comuni e delle Poste, società ancora percepita come ente pubblico. Una costante è costituita da denunce circostanziate di casi di non conformità dell'azione di alcune pubbliche amministrazioni ai principi di imparzialità, buon andamento ed efficacia dell'azione amministrativa: tali segnalazioni sono state inoltrate al competente Ispettorato per la funzione pubblica.

Le attività di relazione con il pubblico sono state accompagnate da un costante monitoraggio ed aggiornamento sulle evoluzioni della normativa sul lavoro pubblico, così come dall'approfondimento di alcune tematiche complesse e trasversali.

Infine, è stata creata una banca dati dei pareri forniti strutturata per argomenti: reclutamento, mobilità, trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, con particolare riguardo all'assenza dal servizio, alla fruizione dei permessi e alla risoluzione del rapporto di lavoro per quiescenza.

Le attività dell'Osservatorio, hanno contribuito al miglioramento della gestione delle comunicazioni con i cittadini/clienti, così come all'approfondimento di tematiche connesse al lavoro pubblico.

L'attività è stata svolta nell'ambito di un significativo avvicinamento al cittadino, nell'ottica di un'amministrazione che pone il "*citizen first*", come raccomandato anche in sede comunitaria.



## **Capitolo 8**

### **L'innovazione e la digitalizzazione della pubblica amministrazione**

## **CAPITOLO 8**

### **L'INNOVAZIONE E LA DIGITALIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

#### *Premessa*

In questo capitolo vengono illustrate le attività condotte dal Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica (di seguito denominato DDI), durante l'anno 2010, conformemente alla struttura del Piano *e-Gov* 2012, documento che, ispirato alle linee strategiche dell'Unione Europea, racchiude il programma d'azione del Governo italiano per l'ammodernamento del Paese. Ciascuna macro attività è declinata in base ai progetti ad essa facenti capo nelle seguenti sezioni:

- nella prima (paragrafo 8.1) viene fornito un quadro delle linee strategiche entro le quali si sostanzia la funzione e l'azione del DDI, con particolare riferimento al piano operativo di interventi per lo sviluppo della Società dell'informazione;
- nella seconda (paragrafi 8.2, 8.3) sono descritti e aggiornati i principali progetti sviluppati dal DDI nel corso del 2010 per il perseguimento degli obiettivi prioritari previsti dal Piano *e-Gov* 2012 (Salute, Scuola, Università, Giustizia, Rapporto cittadino-PA, Sistema pubblico di connettività, Trasparenza ed efficienza della PA);
- nella terza (paragrafo 8.4) vengono presentate le attività condotte dal DDI in collaborazione con i principali organismi internazionali per favorire l'utilizzo delle tecnologie ICT e la diffusione dell'innovazione;
- nella quarta (paragrafo 8.5) viene riassunto il piano di interventi realizzati nell'ambito del Programma Operativo Nazionale *Governance* e Assistenza Tecnica (POAT), nonché quelli svolti a sostegno della digitalizzazione nel settore dei beni culturali e di alcuni uffici del Ministero degli Affari esteri e del Ministero dell'Interno.

## 8.1 La visione strategica

Sia la *Digital Agenda*, erede della strategia i2010 lanciata nel 2005 dalla Commissione Europea per promuovere la società dell'informazione e dei media, sia la *Innovation strategy*, promossa dall'OECD per identificare nell'innovazione l'elemento chiave per lo sviluppo economico internazionale dei prossimi anni, puntano all'apertura del mercato europeo e alla creazione di nuove opportunità di servizi *on-line*, come scelte necessarie per accelerare la diffusione delle nuove tecnologie e per migliorare la competitività.

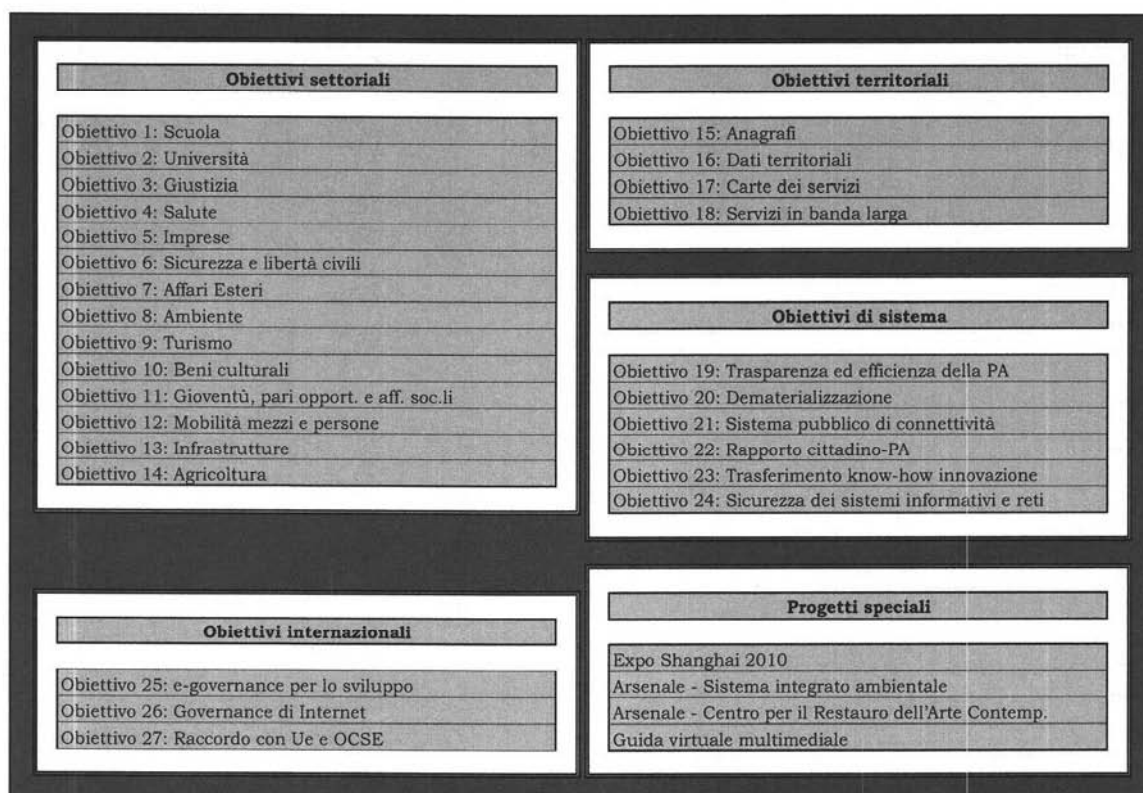
All'interno di questo quadro programmatico il Governo, nei primi mesi del suo insediamento, dopo aver definito il Piano industriale per la pubblica amministrazione<sup>32</sup> e dopo aver avviato alcuni interventi di immediata realizzazione, ha messo a punto un programma, confluito nel Piano *e-Gov* 2012 con cui è stata delineata l'azione in materia di innovazione.

Tale documento programmatico, che assume come scenario di riferimento operativo il Piano di azione europeo sull'*e-Government*, è stato lanciato a gennaio 2009 dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione Renato Brunetta. Esso definisce un insieme di progetti di innovazione digitale che si propongono di modernizzare, rendere più efficiente e trasparente la pubblica amministrazione (PA), migliorare la qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese e diminuirne i costi per la collettività.

---

<sup>32</sup> Il Piano industriale si basava su quattro pilastri che costituiscono la struttura portante della nuova PA a cui punta il Governo: meritocrazia, efficienza, trasparenza e innovazione. Il Piano industriale contemplava 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 ei servizi erogati anche *on-line* ai cittadini e alle imprese.

Figura 1 – Il Piano e-Gov 2012



L'esigenza di programmare un set di azioni chiave nasce dalla consapevolezza che l'assenza di obiettivi chiari e di direttrici ben definite, lungo cui canalizzare gli sforzi ai diversi livelli di governo, possono condurre alla dispersione di ingenti risorse. Questa è la ragione che ha sollecitato la definizione – in una logica coordinata e coerente – di un piano operativo di interventi allo scopo di innescare quel processo di modernizzazione di cui il Paese ha bisogno.

Punto centrale della nuova strategia per l'innovazione 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.

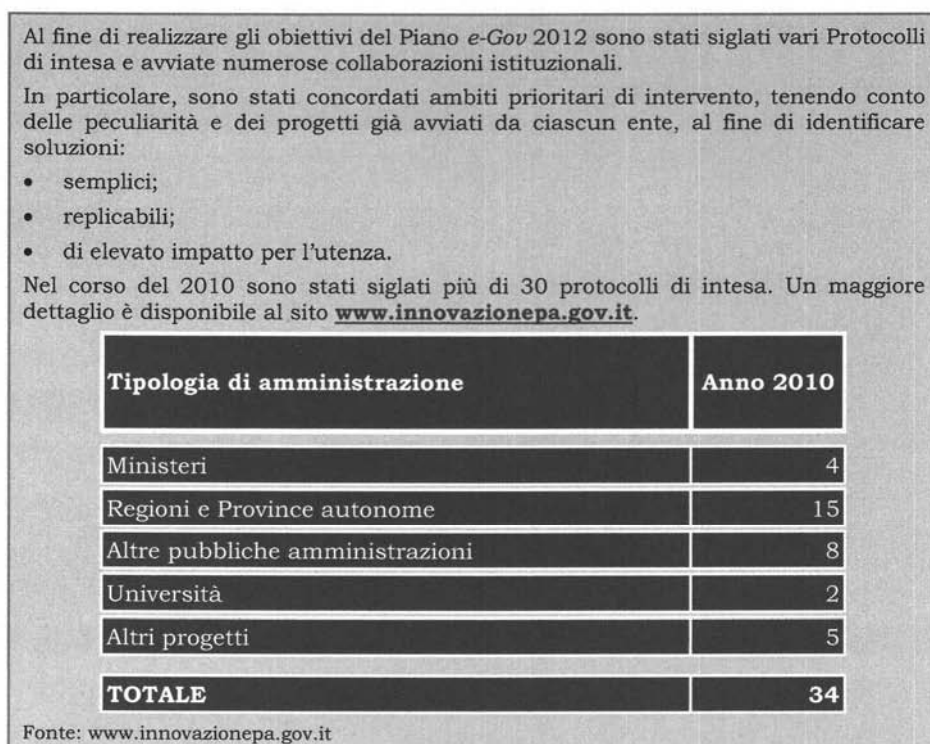
Il Piano – monitorato in modo puntuale dal DDI – contiene circa 80 progetti aggregati in 4 ambiti di intervento e 27 obiettivi di Governo da raggiungere entro la legislatura. Ogni progetto si propone di produrre risultati misurabili ed è scadenzato da momenti di verifica intermedi che permettono una valutazione trasparente del suo stato di realizzazione.

All'interno del Piano e-Gov 2012, inoltre, sono definiti (sulla base dell'impatto sul cittadino e sul sistema e del livello di fattibilità) alcuni "obiettivi prioritari" dell'azione di Governo così suddivisi:

- obiettivi settoriali (Salute, Scuola, Università, Giustizia);

- obiettivi di sistema (Rapporto cittadino-PA, Sistema pubblico di connettività e Trasparenza ed efficienza della PA).

**Figura 2 – I Protocolli di intesa**



Nel 2010 il DDI ha curato la realizzazione del primo Rapporto annuale sullo stato dell'*e-Gov*, con la consapevolezza che la misurazione a livello territoriale dei risultati delle *policy* rappresenta un passo importante per realizzare una concreta e valida strategia di cambiamento. Il Rapporto è nato in seno ai lavori della Commissione permanente per l'innovazione delle Regioni e negli enti locali<sup>33</sup>. Il Volume è il risultato della collaborazione fra Governo centrale, Regioni e altri attori istituzionali e fotografa per la prima volta lo stato di avanzamento dell'*e-Gov* in Italia nella sua declinazione territoriale.

Oltre alla definizione e al monitoraggio di una strategia concreta per la modernizzazione della pubblica amministrazione, il Governo ha promosso la realizzazione di due importanti

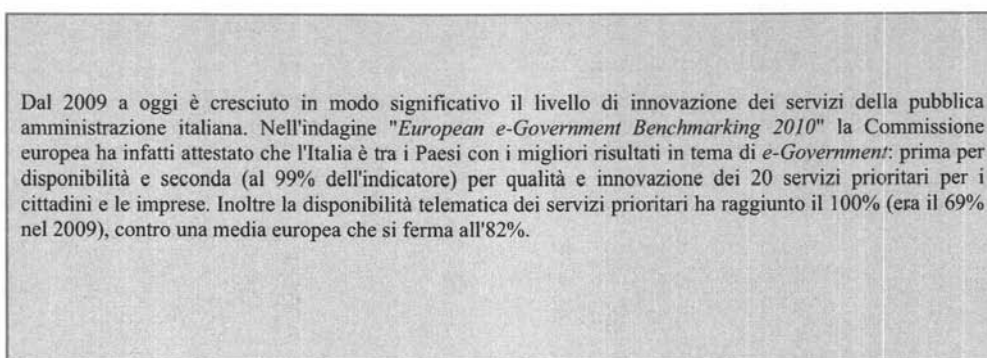
<sup>33</sup> La Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle Regioni e negli Enti locali, istituita dall'art. 14, comma 3-bis, del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), nella riunione del 10 dicembre 2009 ha incaricato il Dipartimento e DigitPA di curare, con il concorso delle amministrazioni centrali dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, una "Indagine sullo stato delle dei processi e dei servizi digitali di maggiore impatto sui cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione, e delle relative infrastrutture ICT abilitanti". Il Volume, pubblicato anche in lingua inglese, è stato curato dal Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione e da Digitpa con il supporto di Between S.p.a.





riforme: la prima (c.d. “riforma Brunetta”, decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150) avvia il processo di rinnovamento, introducendo nella pubblica amministrazione principi quali meritocrazia, premialità, trasparenza e responsabilizzazione dei dirigenti; la seconda (il nuovo Codice dell’Amministrazione Digitale - CAD, decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235) completa il percorso, introducendo nuove regole per la digitalizzazione della pubblica amministrazione<sup>34</sup>.

**Figura 3** – I risultati dell’*European e-Government Benchmarking 2010*



Il nuovo CAD costituisce un insieme organico di norme che creano le condizioni giuridiche e organizzative perché si possa finalmente completare il passaggio da un’amministrazione basata su carta e sul riconoscimento *de visu* dei cittadini a una “amministrazione digitale”, ispirata a modelli operativi e strumenti di comunicazione in grado di sfruttare appieno i vantaggi e le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie.



La norma contiene chiare indicazioni sulla validità e sull’efficacia probatoria del documento elettronico e rimanda a specifiche regole tecniche per la creazione, la tenuta e la conservazione del documento digitale.

<sup>34</sup> Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 10 gennaio 2011, n. 6, il nuovo CAD rinnova il quadro normativo in materia di amministrazione digitale definito nel 2005 con il Decreto legislativo n. 82, da un lato, aggiornando le regole rispetto a un panorama tecnologico che in cinque anni ha subito profondi cambiamenti e, dall’altro, dando forma ed effettività a quell’universo di principi e regole che hanno segnato il percorso di trasformazione, rinnovamento in atto da qualche anno nella PA e nell’intero Paese.

**Figura 4 – I contenuti del nuovo CAD**

Il CAD ha introdotto importanti cambiamenti che porteranno entro poco più di un anno tutte le pubbliche amministrazioni a riorganizzare – in “digitale” – uffici, procedure interne, modalità di interazione con i cittadini e le imprese.

1. Cambiano i rapporti tra pubbliche amministrazioni e imprese: la presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti tra imprese e PA, nonché l'adozione e la comunicazione da parte di quest'ultime di atti e provvedimenti amministrativi avverrà infatti utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.
2. Le PA sono tenute a protocollare in via informatica ogni comunicazione inviata/ricevuta tramite posta elettronica certificata ad/da altre PA e a/da cittadini o imprese. Inoltre, ogni amministrazione titolare del procedimento raccoglierà gli atti, i documenti e i dati del procedimento medesimo in un fascicolo informatico, dotato di un apposito identificativo.
3. Il sito istituzionale delle PA viene arricchito: le amministrazioni dovranno rendere disponibili on line i moduli e i form da utilizzare come unici strumenti per richiedere l'avvio dei procedimenti amministrativi. La mancata pubblicazione è rilevante ai fini della valutazione dei dirigenti responsabili.
4. Sarà possibile effettuare i pagamenti spettanti alle PA utilizzando le nuove tecnologie, mediante carte di debito, di credito o prepagate e ogni altro strumento di pagamento elettronico disponibile.
5. Tutte le comunicazioni che avvengono mediante la posta elettronica certificata (PEC) equivalgono alla notifica per mezzo della posta. Le PA:
  - utilizzeranno la PEC per le comunicazioni e la trasmissione dei documenti informatici nei confronti dei soggetti che abbiano preventivamente dichiarato il proprio indirizzo;
  - potranno consultare ed estrarre gli elenchi di indirizzi di posta elettronica certificata delle imprese e dei cittadini che ne abbiano fatto richiesta;
  - pubblicheranno sui propri siti istituzionali un indirizzo di posta elettronica certificata cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta.
6. È possibile accedere ai servizi erogati in rete dalle PA anche con strumenti diversi dalla carta d'identità elettronica e dalla carta nazionale dei servizi, previa individuazione del soggetto che richiede il servizio.
7. Per presentare istanze “in digitale” alla PA vengono limitati i casi in cui è richiesta la sottoscrizione mediante firma digitale, prevedendo l'utilizzo di strumenti di firma più semplici, senza pregiudizio di sicurezza e attendibilità.
8. Delineati in modo chiaro rispetto al passato i requisiti e le regole essenziali per la validità del documento digitale, anche rispetto alle situazioni in cui un documento subisca la conversione, da analogico a digitale o viceversa.
9. Le amministrazioni devono predisporre appositi piani di emergenza idonei ad assicurare, in caso di eventi disastrosi, la continuità delle operazioni indispensabili a fornire i servizi e il ritorno alla normale operatività.
10. Per evitare che il cittadino debba fornire più volte gli stessi dati, le PA titolari di banche dati devono predisporre convenzioni aperte per assicurare l'accessibilità delle informazioni in proprio possesso da parte delle altre amministrazioni.

Il Dipartimento ha curato la pubblicazione lo scorso aprile, all'interno della propria collana editoriale Digital Agenda Italia, di una “guida alla lettura” del nuovo CAD rivolta sia a cittadini e imprese – descrivendone i nuovi diritti nei confronti dell'amministrazione digitale – sia alle PA, presentandone opportunità e doveri che deriveranno dall'introduzione del nuovo CAD. Il Volume è disponibile *on-line* all'indirizzo web [www.innovazionepa.gov.it](http://www.innovazionepa.gov.it).

Il Piano *e-Gov*, la riforma Brunetta e il nuovo CAD rappresentano dunque tre strumenti per sviluppare in modo coerente e concreto il progetto di una nuova pubblica amministrazione trasparente, veloce, efficiente e capace di rispondere alle esigenze di un Paese moderno.

## 8.2 Gli interventi settoriali prioritari

Il Piano *e-Gov* 2012 contiene alcuni progetti strategici nel campo della sanità, istruzione, giustizia e imprese, che hanno un'importanza fondamentale per lo sviluppo economico del Paese, in quanto 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 sistemi citati avrà 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 dei soggetti coinvolti (scuole, università, aziende sanitarie, ospedali, professionisti, uffici giudiziari, imprese), 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 tra le aree più avanzate e più arretrate del Paese.

Questi progetti strategici sono stati realizzati dal DDI in stretta collaborazione e condivisione con i ministeri e le amministrazioni di riferimento, in modo da ottimizzare risorse e competenze.

### 8.2.1 Salute

Il Piano *e-Gov* ha previsto per la Sanità un portafoglio di interventi condiviso da tutte le amministrazioni operanti a livello centrale, regionale e locale, in grado di aumentare il tasso di adozione delle ICT nel settore e garantire uno sviluppo omogeneo dei servizi primari sul territorio, creando le precondizioni per l'offerta di servizi ad alto valore aggiunto.

Il Piano *e-Gov* prevede che entro il 2012 saranno semplificati e digitalizzati i servizi elementari (prescrizioni e certificati di malattia digitali, sistemi di prenotazione *on-line*) e create le infrastrutture per un'erogazione di servizi sanitari sempre più vicini alle esigenze dei cittadini (fascicolo sanitario elettronico e innovazione delle strutture delle aziende sanitarie), migliorando il rapporto costo-qualità dei servizi, limitando sprechi e inefficienze.

In questo quadro, i progetti, realizzati dal DDI nel corso del 2010 in sintonia con il Ministero della salute, hanno riguardato un pacchetto integrato d'iniziative di digitalizzazione, in particolare relative al Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE), alla definizione di soluzioni per

l'integrazione sovra-territoriale di sistemi di prenotazione *on-line*<sup>35</sup>, all'introduzione di prescrizioni e certificati di malattia digitali, nonché all'attivazione di interventi per la promozione dell'innovazione digitale delle aziende sanitarie.

### *Il Fascicolo Sanitario Elettronico*

Nel corso del 2010 il DDI ha proseguito nel coordinamento delle azioni riguardanti la realizzazione e la diffusione, in linea con il quadro internazionale, di una soluzione federata per la realizzazione del Fascicolo Sanitario Elettronico.

**Figura 5** – Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE): stato di avanzamento al 31 dicembre 2010

Il Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) è inteso come l'insieme di documenti informatici di tipo sanitario (prescrizioni, referti, *patient summary*, etc.) inerenti allo stato di salute dei cittadini prodotti all'atto dei loro rapporti con i diversi attori del Servizio Sanitario Nazionale (SSN).

Attraverso la realizzazione del FSE 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 introduce una notevole semplificazione della vita del cittadino-paziente-cliente e dell'operatività delle amministrazioni coinvolte nell'erogazione dei servizi.

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 dunque elemento centrale per l'appropriatezza della diagnosi e della cura.

Con l'introduzione del Fascicolo Sanitario Elettronico il cittadino viene progressivamente liberato dall'onere di gestire in proprio la sua storia clinica e dispone di un patrimonio informativo dematerializzato disponibile sia per usi primari (emergenza e assistenza), che per usi secondari, amministrativi e di governo, anche ai fini del monitoraggio della spesa.

Per raggiungere tale scopo, il DDI ha dato avvio a un serrato programma di attività, proseguendo il percorso di armonizzazione, condivisione ed approvazione delle specifiche tecniche di riferimento per la realizzazione del Fascicolo Sanitario Elettronico e coinvolgendo attivamente attori eterogenei (cittadini, PA centrale, regioni, ASL, aziende ospedaliere, medici di base, pediatri di libera scelta), in particolare:

<sup>35</sup> Nel 2009 è stato attivato il progetto relativo ai centri unici di prenotazione (CUP) sovra-territoriali. L'iniziativa prevede il rilascio di regole tecniche per messa in rete dei CUP, nell'ambito delle Linee guida emanate dal Ministero della Salute. L'iniziativa pilota è stata avviata con 5 Regioni. Il progetto si è concluso con il collaudo delle componenti e dei servizi realizzati a giugno 2011.

- il Garante della *privacy* che, dopo la pubblicazione delle Linee guida sul Fascicolo Sanitario Elettronico e del dossier sanitario del 2009, ha pubblicato le Linee guida in materia di referto digitale (una delle principali componenti informative del FSE);
- il Ministero della Salute, che ha attivato un tavolo di lavoro sul FSE a cui partecipano le Regioni, il Garante della *privacy* e il DDI, ha presentato un disegno di legge per il riordino delle professioni sanitarie (approvato dal Consiglio dei Ministri il 24 settembre 2010) in cui è stata inserita una norma sull'istituzione del FSE e ha emanato le Linee guida nazionali sul FSE (approvate il 10 febbraio 2011 dalla Conferenza Stato-Regioni);
- il Tavolo per la sanità elettronica (TSE), a cui partecipano il Ministero della Salute, le Regioni, le Province Autonome e coordinato dal DDI, ha proceduto alla standardizzazione nel formato HL7 CDA 2 dei principali componenti del FSE<sup>36</sup> e ha svolto nel corso dell'anno un'intensa attività di confronto con i referenti regionali per condividere i contenuti informativi del Fascicolo, con l'obiettivo di una progressiva armonizzazione delle specifiche già in uso nei progetti di informatizzazione condotti a livello regionale.

Il DDI ha inoltre concluso il progetto – in collaborazione con il CNR – per realizzare l'infrastruttura per l'interoperabilità tecnologica del FSE. Nell'ambito di tale progetto sono state realizzate sia le Linee guida che le specifiche tecniche, entrambe disponibili sul sito del Dipartimento<sup>37</sup> e incluse nelle Linee guida nazionali per il FSE pubblicate dal Ministero della Salute. A partire dai risultati del progetto citato, il DDI ha avviato alla fine del 2010 una seconda fase di lavoro, sempre in collaborazione con il CNR, per la realizzazione di una infrastruttura operativa a supporto dell'interoperabilità delle soluzioni di FSE nel contesto del Sistema pubblico di connettività (SPC) e a sostegno delle iniziative attivate sia a livello nazionale che europeo.

In collaborazione con il Ministero della Salute, il DDI ha coordinato alcuni progetti regionali<sup>38</sup> volti a sviluppare e garantire l'interoperabilità delle soluzioni di FSE a livello regionale, nazionale ed europeo.

Infine, nell'ambito dei lavori del Tavolo della sanità elettronica e in collaborazione con il Ministero della Salute e tutte le Regioni, il Dipartimento ha dato mandato alla Regione Lombardia di rappresentare l'Italia nell'ambito del progetto europeo "ePSOS" finalizzato alla condivisione di

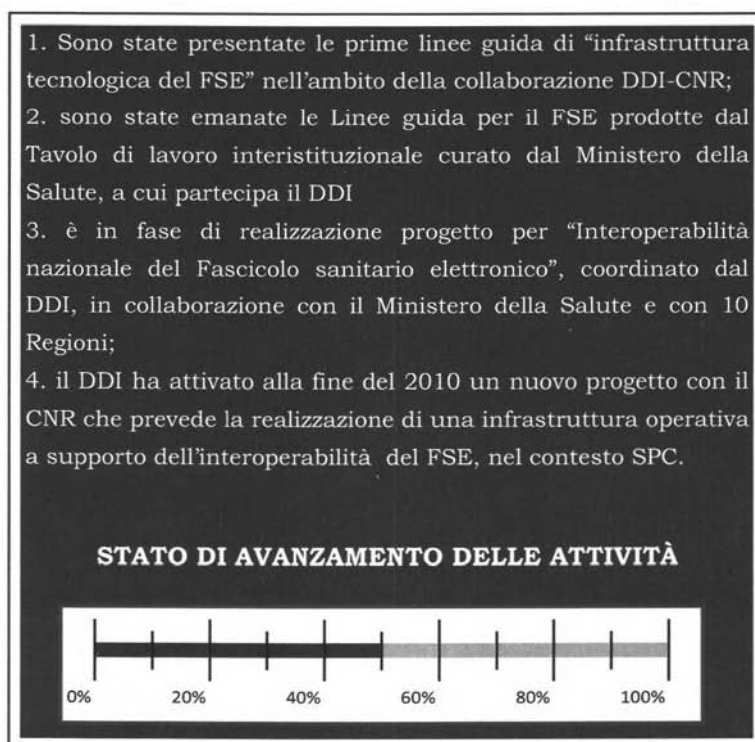
<sup>36</sup> Prescrizione farmaceutica, specialistica e ospedaliera, referti digitali, lettere di dimissione ospedaliera, certificati di malattia e profilo sanitario sintetico dell'assistito - *patient summary*

<sup>37</sup> <http://www.innovazionepa.gov.it/i-dipartimenti/digitalizzazione-e-innovazione-tecnologica.aspx>

<sup>38</sup> Tali progetti interessano complessivamente 10 soggetti istituzionali tra Regioni e Province Autonome.

una soluzione europea di FSE, al quale sin dalla fase di avvio hanno partecipato 12 stati membri. La realizzazione del progetto è ancora in corso e, sulla base dei primi risultati, nel corso del 2010 è stato esteso ad altri 11 Stati Membri.

**Figura 6** – Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE): stato di avanzamento al 31 dicembre 2010



#### *Digitalizzazione del ciclo prescrittivo*

Nel corso del 2010, il DDI ha sviluppato un’estesa gamma di attività diretta a favorire il processo di digitalizzazione del ciclo prescrittivo, al fine di incoraggiare l’introduzione e ampliare la disponibilità per i cittadini di servizi innovativi, in coerenza con gli standard previsti per la realizzazione del FSE, quali certificati di malattia, prescrizioni farmaceutiche e specialistiche, servizi accessibili attraverso la Carta Nazionale dei Servizi (CNS), firma digitale agli operatori sanitari per la predisposizione di specifiche tecniche.

Più in dettaglio, nel corso del 2010, il DDI è stato fortemente impegnato nel disegno e nella realizzazione degli interventi diretti alla verifica della funzionalità e alla messa a punto delle procedure per l’invio telematico all’INPS delle certificazioni di malattia.

Per sostenere il decollo dell’iniziativa, il DDI – oltre al costante



monitoraggio sull'utilizzo del nuovo sistema da parte dei medici di famiglia, sulla distribuzione delle credenziali di accesso necessarie per l'invio dei certificati di malattia ai medici di famiglia, nonché sullo stato di completamento dei servizi resi disponibili dalla piattaforma informatica ai medici, ai lavoratori e ai datori di lavoro – ha partecipato agli appositi tavoli tecnici istituiti presso il Ministero della Salute e la Conferenza Stato-Regioni, incoraggiando inoltre la costituzione e coordinando i lavori della Commissione tecnica di collaudo della nuova procedura. In particolare, la Commissione tecnica (composta da rappresentanti del DDI, del Dipartimento della funzione pubblica, del Ministero della Salute, del Ministero dell'Economia e delle finanze, dell'INPS, dell'INPDAP, della FNOMCeO e della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome) ha avuto l'incarico<sup>39</sup> di procedere al collaudo generale del nuovo sistema per la trasmissione telematica dei certificati di malattia per di dipendenti pubblici e privati, la cui piena operatività è stata raggiunta dal 2 febbraio 2011.

---

<sup>39</sup> ai sensi della circolare n. 1 del 11 marzo 2010 del Dipartimento della funzione pubblica e del Dipartimento per la digitalizzazione della PA e l'innovazione tecnologica, recante indicazioni operative per la trasmissione per via telematica dei certificati di malattia (art. 55-septies del d.lgs. 165/2001).

**Figura 7 – Digitalizzazione del ciclo prescrittivo: certificati di malattia *on-line***

Il d.lgs. 150/2009 ha introdotto l'obbligo di invio telematico all'INPS dei certificati di malattia da parte dei medici per i lavoratori del settore pubblico, secondo norme già previste per i lavoratori privati INPS e introducendo sanzioni per i medici inadempienti. L'art. 25 della legge n.183 del 2010 (collegato lavoro) ha esteso tale obbligo a tutti i lavoratori dipendenti di datori di lavoro privati, equiparando modalità e procedure. Per garantire la piena operatività delle nuove norme, a partire dal mese di marzo 2010 sono state emanate quattro Circolari <sup>(1)</sup>. L'ultima, che risale a marzo di quest'anno, (Circolare n. 4 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali), fornisce indicazioni operative per lavoratori dipendenti e datori di lavoro, al fine di agevolare l'attuazione delle nuove disposizioni, ed evidenzia le uniformità tra settore pubblico e settore privato.

Il nuovo sistema dei certificati di malattia *on-line* è ormai pienamente operativo (completa funzionalità da febbraio 2011) e ha consentito nel 2010 l'invio di oltre 12 milioni di certificati digitali all'INPS. Tutti i medici di famiglia sono sostanzialmente abilitati all'utilizzo della nuova procedura e sono in corso le attività di adeguamento delle strutture ospedaliere e dei pronto soccorso per il rilascio dei certificati *on-line*.

Le prime stime dell'impatto del nuovo sistema indicano:

- un risparmio annuo di carta equivalente a ben 50.000.000 certificati e attestati di malattia;
- l'abbattimento dei costi di gestione dei flussi cartacei: sono stimati risparmi pari a circa 500.000.000 di euro l'anno;
- risparmi per il lavoratore, che eviterà di sostenere il costo dell'invio della raccomandata con ricevuta di ritorno;
- una valorizzazione delle risorse umane INPS precedentemente impiegate nelle attività di data entry;
- una maggiore tempestività dei controlli: l'azzeramento dei tempi di trasmissione dei certificati consentirà infatti una verifica immediata sullo stato di malattia del lavoratore;
- la produzione di statistiche sulle assenze per malattia integrate e tempestive. L'INPS infatti gestirà in tempo reale i flussi informativi sulle assenze per malattia sia del settore pubblico, sia di quello privato, consentendo la produzione tempestiva di indicatori statistici comparabili.

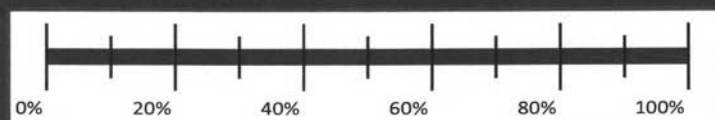
L'introduzione di un sistema di trasmissione dei certificati *on-line* al passo con l'evoluzione tecnologica e le dotazioni disponibili rappresenta un risultato significativo, non solo per il risparmio di risorse pubbliche, ma anche per il contributo che può dare sul fronte della semplificazione dei rapporti tra cittadini/imprese e pubblica amministrazione.

### **Digitalizzazione del ciclo prescrittivo - Certificati di malattia *on-line*:**

#### **stato di avanzamento al 31 dicembre 2010**

Sistema centrale per la trasmissione dei certificati di malattia dal medico all'INPS per lavoratori pubblici e privati in linea da aprile 2010. Pienamente operativo, prevede servizi per i medici, i lavoratori e i datori di lavoro

#### **STATO DI AVANZAMENTO DELLE ATTIVITÀ**



<sup>(1)</sup> <http://www.innovazionepa.gov.it/lazione-del-ministro/certificati-di-malattia-on-line/la-nuova-procedura.aspx>



Nel corso del 2010 il DDI ha contribuito a dare una forte accelerazione anche al percorso verso la digitalizzazione della ricetta medica.

**Figura 8 – Digitalizzazione del ciclo prescrittivo: ricetta digitale**

Con l'approvazione del d.l. 78/2010, è stato riconosciuto il valore legale della trasmissione telematica dei dati della ricetta che, a tutti gli effetti, sostituisce la prescrizione medica in formato cartaceo (art.11, comma 16).

L'introduzione di tale norma consentirà in tempi rapidi la digitalizzazione della ricetta poiché non sono necessarie nuove infrastrutture tecnologiche. Si tratta di soluzioni tecnologiche già disponibili a livello centrale e regionale, che richiederanno adeguamenti parziali in termini di collegamento e interazione con le farmacie e gli altri punti di erogazione dei servizi.

La norma introduce non solo una notevole semplificazione nel processo prescrittivo, consentendo un controllo della spesa in tempo reale, ma anche nuovi servizi al cittadino. Infatti, attraverso la compilazione *on-line* della prescrizione, il medico rilascerà al paziente soltanto il numero di protocollo della ricetta (con eventuale copia cartacea su richiesta) che dovrà presentare in farmacia insieme alla propria tessera sanitaria. La farmacia sarà in grado di verificare *on-line* la prescrizione, consegnare il farmaco e segnalare al sistema centrale in tempo reale l'erogazione del servizio.

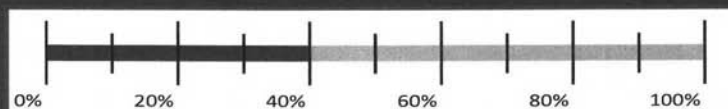
È inoltre in corso di predisposizione un provvedimento attuativo che definisce nel dettaglio la nuova procedura, i servizi che saranno resi disponibili a medici, cittadini e farmacie e i tempi di diffusione del servizio sul territorio.

#### **Digitalizzazione del ciclo prescrittivo - Ricetta digitale:**

**stato di avanzamento al 31 dicembre 2010**

La previsione normativa del D.L. n. 78/2010, convertito nella L. n. 122/2010, che all'art.11, c. 16, riconosce il valore legale della trasmissione telematica dei dati della ricetta (già prevista dall'art.50 del D.L. 269/2003), che sostituisce a tutti gli effetti la prescrizione medica in formato cartaceo.

#### **STATO DI AVANZAMENTO DELLE ATTIVITÀ**



### *Innovazione delle Aziende sanitarie*

Il progetto, avviato dal DDI nel 2009 in collaborazione con il Ministero della Salute, le Regioni e le Aziende sanitarie, è finalizzato a incrementare efficacia ed efficienza delle aziende sanitarie, aumentando il tasso di innovazione digitale nei processi di organizzazione interna e di erogazione dei servizi ai cittadini.

Nella prima fase di attuazione dei lavori è stato sviluppato un modello funzionale in grado di valutare lo stato di informatizzazione di ciascuna azienda, di fornire le Linee guida operative di supporto al proprio percorso di innovazione, nonché di definire un piano di intervento generale per accelerare l'innovazione digitale nelle aziende sanitarie. Contestualmente è stato realizzato un censimento delle aziende sanitarie al fine di una prima messa a punto del modello funzionale per valutare lo stato di innovazione della singola azienda. Il modello, denominato LITIS (Livelli di innovazione tecnologica nelle aziende sanitarie), è stato realizzato grazie alla collaborazione tra DDI, Federsanità-ANCI e Forum PA.

Sulla base dei risultati del censimento, lo scorso anno è stata avviata una seconda fase dell'iniziativa con l'obiettivo di realizzare e diffondere le Linee guida per l'implementazione di servizi prioritari da erogare *on-line* ai cittadini (tra i quali, ad esempio, pagamenti e refertazione *on-line*).

Sempre sulla base dei risultati ottenuti nella prima fase del progetto, nel 2010 è stata predisposta la previsione normativa, successivamente inserita nel decreto legge 13 maggio 2011, n.70 (c.d. decreto sviluppo), secondo la quale le aziende sanitarie del Servizio Sanitario Nazionale, coerentemente con quanto previsto dal CAD, attivano le procedure telematiche necessarie per consentire ai pazienti il pagamento *on-line* delle prestazioni e consegnano i referti medici via web, mediante l'utilizzo della posta elettronica certificata o di altre modalità digitali.

### *Smart inclusion*

Tale progetto nasce per garantire servizi di teledidattica, di comunicazione con le famiglie e di intrattenimento a piccoli pazienti lungodegenti, consentendo loro di vivere a distanza l'insegnamento di una normale scuola primaria o media e di restare in contatto con il mondo esterno.



Grazie all'accordo di collaborazione con il CNR e ai finanziamenti anche di *sponsor* privati, il progetto *Smart inclusion* oggi è attivo nelle strutture richiamate nella Figura 9, consentendo a più di 1.500 bambini di utilizzare il sistema.

**Figura 9** – Progetto Smart inclusion: interventi realizzati

### 8.2.2 Scuola e Università

Nei paragrafi che seguono è descritto l'insieme di azioni che il DDI, nell'ambito delle iniziative previste dal Piano *e-Gov* e in linea con quanto richiesto a livello europeo, ha promosso per sostenere il processo di rinnovo e di digitalizzazione del "sistema istruzione" del nostro Paese, sia modernizzando l'architettura educativo-didattica delle scuole e delle università italiane, sia promuovendo la diffusione di servizi e strumenti innovativi.

#### *Scuola*

Per il settore Scuola il Piano *e-Gov* 2012 delinea ambiziosi obiettivi: entro il 2012 tutte le scuole dovranno essere connesse in rete e dotate di strumenti e servizi tecnologici avanzati per la didattica e le relazioni con le famiglie.

Coerentemente agli obiettivi del Piano e tenendo conto del Protocollo di intesa tra il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e il Ministro dell'istruzione, università e ricerca del 30 ottobre 2008, il DDI nel corso del 2010 ha proseguito e intensificato il programma di attività in questi ambiti, al fine di:

- potenziare l'efficacia e l'accessibilità dei metodi di istruzione;
- sostenere la diffusione di servizi amministrativi innovativi volti a semplificare le relazioni delle famiglie e degli studenti con le istituzioni didattiche attraverso l'utilizzo di efficaci strumenti di cooperazione e monitoraggio;

- promuovere prassi didattiche innovative atte a ottimizzare l'offerta formativa, favorendo l'accesso alla cultura e alla mobilità degli studenti, anche al fine di mitigare il disagio giovanile;
- rendere disponibile Internet in banda larga e in sicurezza, anche in modalità mobile, a tutte le sedi e classi delle Istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado del territorio nazionale, anche attraverso l'utilizzo del Sistema pubblico di connettività (SPC).

Il programma di azioni in corso comprende i progetti di seguito descritti.

#### *Progetto "Didattica Digitale"*

Il progetto nasce con l'obiettivo di ampliare l'offerta di risorse e ambienti digitali in grado di consentire alle istituzioni scolastiche di adottare metodologie didattiche innovative per docenti e studenti e stimolare un processo virtuoso di innovazione che origina dalla stessa scuola.

In particolare, si intende garantire alle scuole la possibilità di:

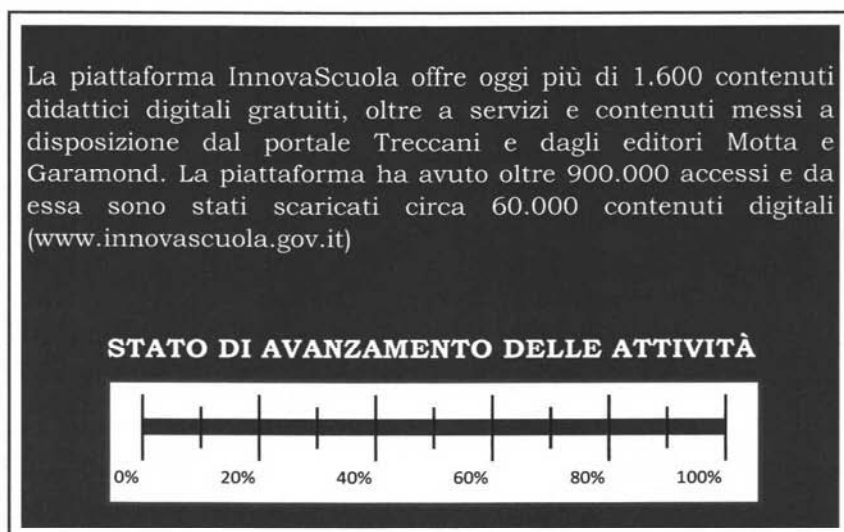
- migliorare la dotazione tecnologica delle classi;
- adottare metodologie didattiche innovative;
- usufruire del portale InnovaScuola, che mette a disposizione testi scolastici e contenuti didattici digitali.

Nel corso del 2010 è proseguito il piano di diffusione delle lavagne digitali del MIUR con la consegna di circa 20.000 lavagne digitali.

Inoltre, è stato arricchito il portale InnovaScuola ([www.innovascuola.gov.it](http://www.innovascuola.gov.it)) che raccoglie esperienze, materiali, idee e strumenti di *community* per l'uso delle nuove tecnologie nell'insegnamento e nell'apprendimento. InnovaScuola, che da novembre 2009 offre nuovi strumenti di *social networking* per docenti e studenti (MyInnova):

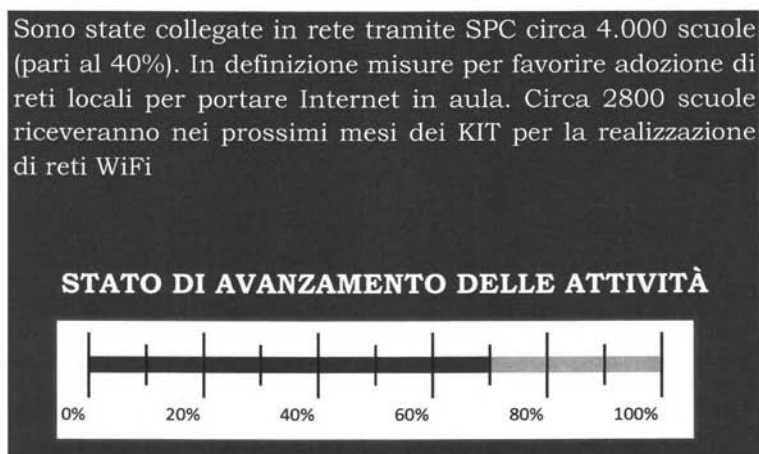


- è a disposizione di tutti coloro che vogliono scoprire nuove modalità per conoscere e apprendere;
- offre gratuitamente contenuti e servizi messi a disposizione dagli editori (tra i quali Motta e Garamond), nonché servizi integrati con il portale Treccani e con il Ministero per i Beni e le attività culturali.

**Figura 10** – Didattica digitale: stato di avanzamento giugno 2011

*Progetto “Scuole in rete – Internet in aula”*

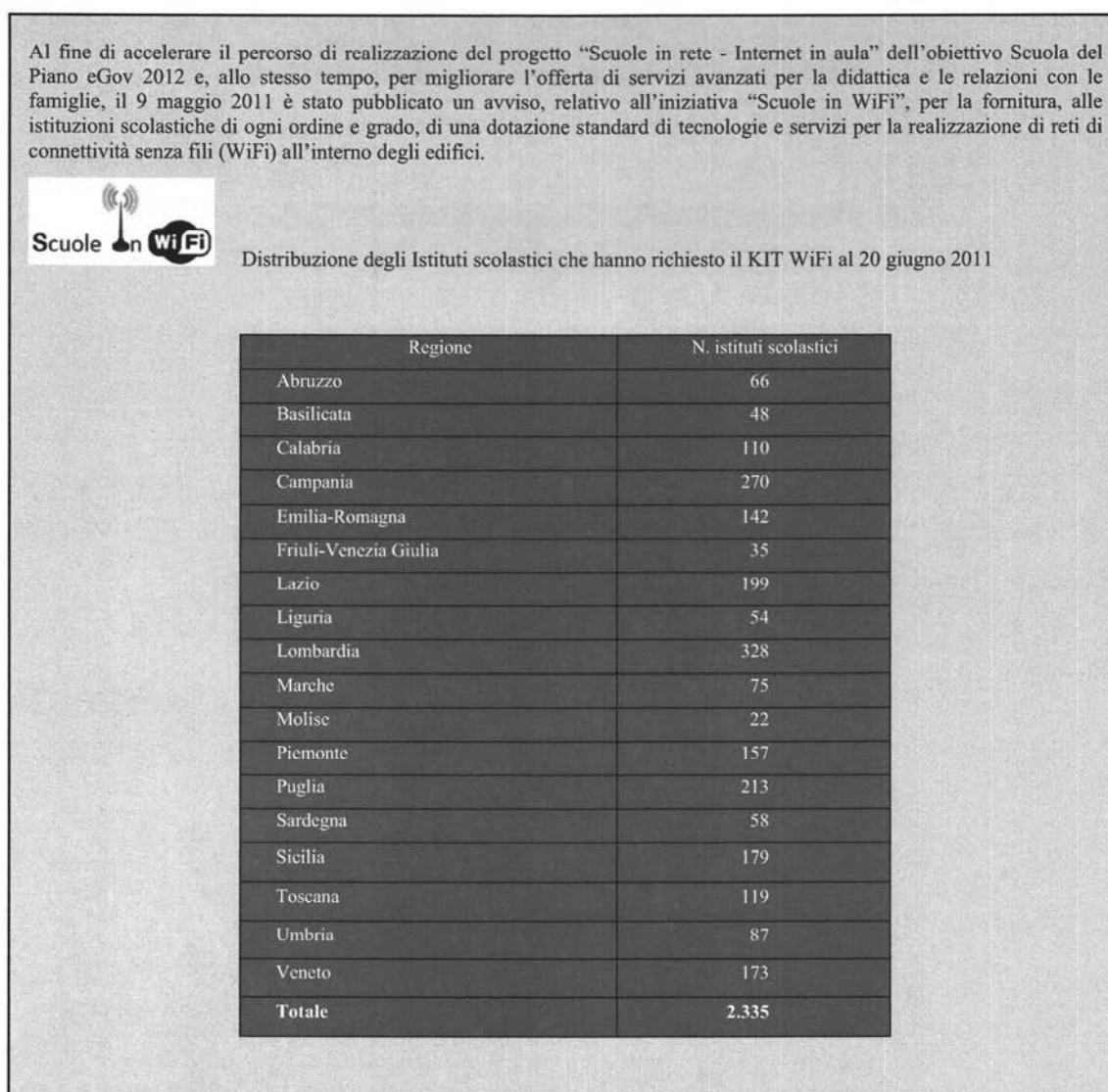
Il progetto è finalizzato a rendere disponibile Internet in banda larga e in sicurezza, anche in modalità mobile, a tutte le sedi e classi delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado del territorio nazionale, anche attraverso l'utilizzo del Sistema pubblico di connettività da parte delle scuole.

**Figura 11** – Scuola in rete-Internet in aula: stato di avanzamento a giugno 2011

*Progetto “Servizi scuola-famiglia via Web”*

Con l'obiettivo di digitalizzare i servizi amministrativi e di semplificare le comunicazioni scuola-famiglia (pagella digitale e registro elettronico, domande di iscrizione, accesso ai fascicoli personali degli studenti, prenotazione colloqui, ecc.), attraverso canali "innovativi" (web, email, sms), nel corso del 2010 sono state avviate diverse attività.

**Figura 12** - Scuola in rete-Internet in aula: stato avanzamento 2011 (Progetto Scuole in WiFi)



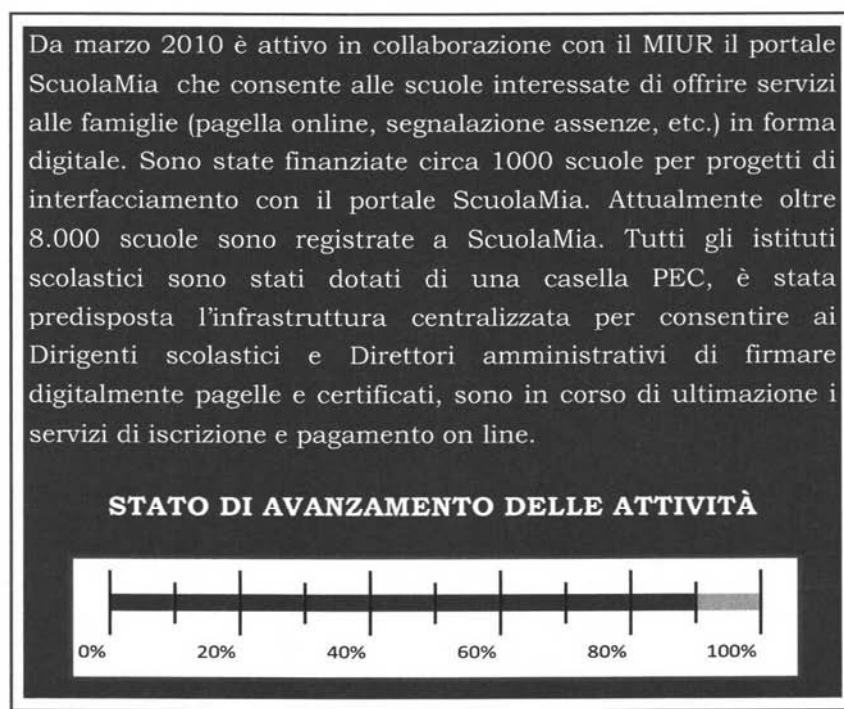
In primo luogo, tramite accordo di collaborazione tra il DDI e il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) del settembre 2009, è stato realizzato il portale ScuolaMia, per consentire a tutte le scuole di offrire servizi digitali alle famiglie (visualizzazione *on-line* della pagella, segnalazioni assenze via sms, comunicazioni alle famiglie via web, richiesta dei certificati *on-line*, ecc.). Le scuole ad oggi registrate sono oltre 8.000.

Inoltre, per favorire l'accesso delle scuole al portale ScuolaMia, l'accordo ha reso disponibile alle scuole secondarie di secondo grado un finanziamento fino a 1.000 euro per acquistare le dotazioni *software* e *hardware* necessarie.

Al fine di completare l'offerta nei confronti delle famiglie e offrire strumenti avanzati alle scuole per la semplificazione e la dematerializzazione dei processi amministrativi, il DDI e il MIUR hanno stipulato, il 21 luglio 2010, un apposito Accordo "Portale ScuolaMia: nuovi Servizi scuola-famiglia".

Nell'anno scolastico 2011/2012, è prevista l'attivazione di numerosi servizi: sostituzione della pagella cartacea con l'equivalente documento digitale, rilascio dei certificati scolastici in formato digitale, visualizzazione via web dei risultati scolastici, dotazione di casella PEC a tutte le scuole, dotazione di firma digitale a tutti i dirigenti scolastici, servizi di iscrizione e pagamenti *on-line*.

**Figura 13** – Servizi scuola-famiglia via *web*: stato di avanzamento a giugno 2011



#### Università

Il programma di interventi condotto dal DDI per l'innovazione digitale delle università è volto a incrementare l'efficacia e l'accessibilità dei sistemi di istruzione universitaria, semplificare

le relazioni amministrative di famiglie e studenti con le istituzioni universitarie, nonché a realizzare la piena condivisione dei dati e l'automazione dei flussi amministrativi tra le stesse istituzioni universitarie e le altre pubbliche amministrazioni centrali e locali, nel contesto SPC.

Con questo programma, definito dal Piano *e-Gov* 2012 e articolato in due progetti (“Servizi e Reti WiFi” e “Università digitale”), il DDI intende promuovere e sviluppare azioni per rendere sistemica la semplificazione e la digitalizzazione amministrativa negli atenei: completa copertura WiFi e VOIP; servizi per gli studenti; standardizzazione dei processi interni (fascicolo personale dello studente); eliminazione dei flussi cartacei università-università e università-MIUR.

Nell'ambito del progetto “Servizi *on-line* e Reti WiFi”, con le iniziative “Campus digitali” e “WiFi Sud” sono stati completati progetti in 54 atenei (pari al 65% del totale). Grazie a questi progetti, che interessano oltre 1 milione di studenti, si è incrementata di oltre il 50% la copertura WiFi delle università del Centro-Nord e di quasi il 100% degli Atenei del Mezzogiorno. In figura 15 sono riportati i dati di copertura WiFi attuali.

Sempre nell'ambito “Servizi *on-line* e reti WiFi”, con l'iniziativa “AFAM WiFi”, sono stati completati progetti in 41 Istituzioni dell'alta formazione artistica e musicale (AFAM). Grazie a questi progetti, 32.000 studenti (pari al 50% del totale) possono usufruire di Internet e servizi *on-line* innovativi.

Nell'ambito del progetto “Università digitale”, sono stati completati 4 progetti pilota, di cui tre con le Università di Roma (Tor Vergata, La Sapienza e Roma 3) e uno con l'Università dell'Aquila. Ulteriori 6 progetti, che interessano 23 università, saranno completati entro ottobre 2011. Grazie al progetto “Università digitale”, ben 950.000 studenti (pari al 55% del totale della popolazione universitaria) potranno usufruire di Internet, VOIP e servizi *on-line* innovativi.

Per favorire la diffusione dei risultati conseguiti, le 27 Università coinvolte nell'iniziativa “Università digitale”, in collaborazione con il DDI e il MIUR, hanno elaborato delle Linee guida per la digitalizzazione e la standardizzazione dei principali processi, i cui contenuti principali riguardano:

- la verbalizzazione elettronica degli esami (dalla definizione degli appelli, alla conservazione dei verbali), che consente di risparmiare in termini sia economici che temporali riducendo, da un lato, i costi di gestione del processo (carta, stampe, archiviazione cartacea, ecc.) e, dall'altro, il tempo medio di gestione della pratica<sup>40</sup>.

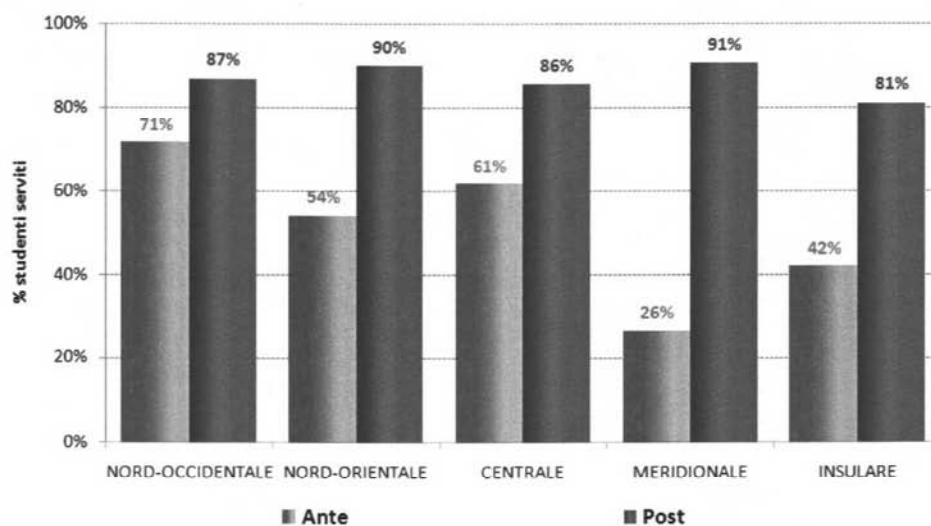
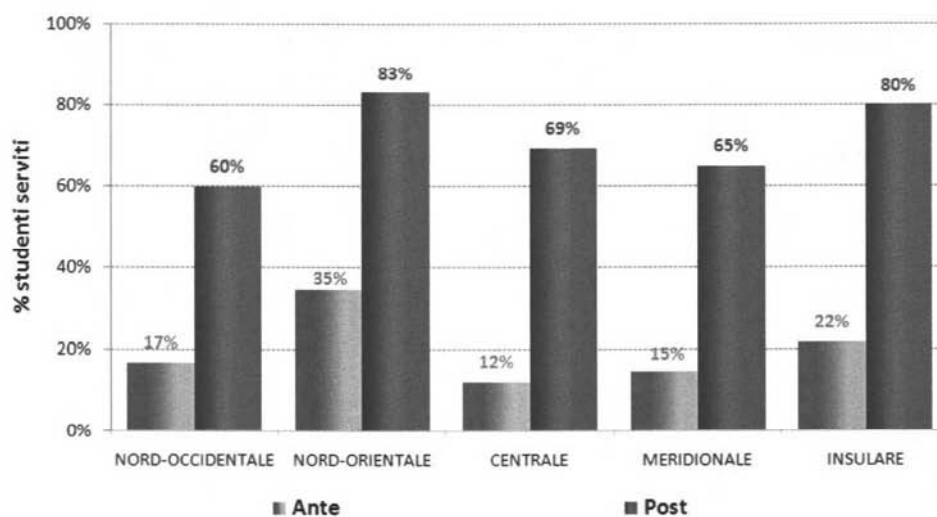


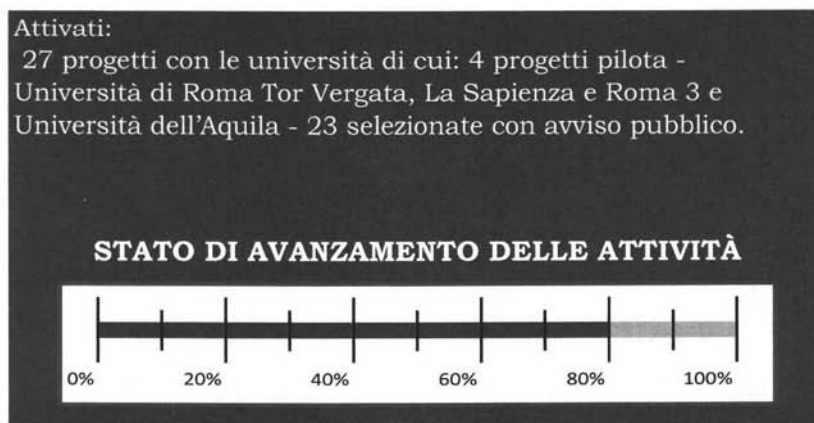
<sup>40</sup> La prima conseguenza che deriva dall'attivazione del servizio è una maggiore efficienza percepita dagli studenti relativamente al servizio: lo studente vede verbalizzati i suoi esami immediatamente senza dover attendere i tempi di registrazione del processo



- i servizi VoIP per studenti, docenti e personale tecnico e amministrativo, sia in modalità fissa che mobile;
- il fascicolo personale dello studente, che raccoglie gli eventi universitari dello studente (dall'immatricolazione, ai piani di studio, ai verbali di esame), in un formato condiviso e in linea con gli standard europei;
- la dematerializzazione degli scambi documentali, per standardizzare e automatizzare i flussi informativi tra le università (per esempio, il foglio di congedo) e tra le Università e il MIUR (per esempio: anagrafe studenti), nel rispetto delle regole tecniche del Sistema pubblico di connettività, per convergere a modelli standard di documenti e razionalizzare le banche dati esistenti;
- l'autenticazione federata, per creare uno spazio WiFi unico degli atenei per studenti e ricercatori, con aperture del servizio a enti locali e scuole.

Nei grafici e nelle figure seguenti viene riportato, in sintesi, l'impatto del progetto riguardante la copertura WiFi (circa 1.500.000 studenti serviti) e di quello relativo ai servizi di verbalizzazione elettronica degli esami (oltre 1.100.000 studenti serviti).

**Grafico 1** – Impatto del programma sulla copertura WiFi**Grafico 2** – Impatto del programma sul processo di verbalizzazione elettronica degli esami

**Figura 14** – Servizi *on-line* e reti WiFi: stato di avanzamento a giugno 2011**Figura 15** – Università digitale: stato di avanzamento a giugno 2011

### 8.2.3 Giustizia

Il Piano *e-Gov* 2012 individua nella digitalizzazione della Giustizia un obiettivo prioritario. In tale ambito, le principali linee di attività condotte dal DDI, nel corso del 2010, si sono sostanziate sia nella prosecuzione di progetti avviati, che nella realizzazione di nuove iniziative con l'obiettivo, in entrambi i casi, di migliorare l'efficienza delle strutture informatiche di supporto alla giustizia, in collaborazione con il Ministero della Giustizia e in attuazione del Protocollo di intesa per la realizzazione di programmi di innovazione digitale siglato nel 2008<sup>41</sup>.

Per raggiungere i risultati che il Protocollo ha delineato si è operato su due piani distinti e correlati: da un lato, la revisione e il miglioramento delle infrastrutture informatiche di supporto ai diversi procedimenti dell'Amministrazione giudiziaria; dall'altro, la realizzazione di interventi puntuali per individuare e promuovere le pratiche virtuose, valutare sul campo criticità e benefici e individuare soluzioni da estendere progressivamente alle diverse realtà del settore.

Partendo dagli aspetti tecnologici, è opportuno menzionare le attività condotte di studio, analisi e progettazione del sistema documentale per le amministrazioni giudiziarie, nonché quelle sulle specifiche di sicurezza e sull'evoluzione delle infrastrutture. Si tratta di passi fondamentali nel percorso di miglioramento del processo civile e penale attraverso la razionalizzazione delle infrastrutture e la predisposizione di strumenti per la digitalizzazione degli atti scambiati tra gli uffici e con l'esterno. Tra gli strumenti individuati, assume particolare rilievo la posta elettronica certificata (PEC) come veicolo per le notifiche telematiche. Nel corso del 2010 le notificazioni telematiche hanno contribuito a rendere più efficiente il processo civile presso il Tribunale di Milano; inoltre è attivo da più di un anno il deposito telematico a valore legale per il procedimento di ingiunzione in 12 Tribunali su tutto il territorio nazionale.

Nel 2010, grazie ad alcuni interventi diretti e puntuali presso specifiche amministrazioni giudiziarie, sono stati compiuti importanti passi avanti anche nell'attuazione di altri progetti previsti dal Piano di *e-Gov* sul tema giustizia:

- il rilascio telematico di certificati giudiziari;
- la trasmissione telematica delle notizie di reato;
- la registrazione telematica degli atti giudiziari civili;
- l'accesso pubblico via rete alle sentenze ed ai dati dei procedimenti.

---

<sup>41</sup> Ci si riferisce al protocollo di intesa siglato dal Ministro della giustizia e dal Ministro per la pubblica amministrazione il 26 novembre 2008.

In Veneto<sup>42</sup>, è stato avviato un percorso per consentire la trasmissione delle notificazioni per via telematica e la dematerializzazione degli atti sia nel processo civile ordinario che nel secondo grado di giudizio. Nel corso del 2010 si è proseguito nelle azioni di bonifica e di riordino degli atti e delle banche dati. Tale attività ha permesso di ottenere tangibili miglioramenti grazie all'azione combinata di revisione e di ammodernamento delle strutture informatiche da parte di tutti gli addetti ai lavori: Corte d'Appello, Tribunali ed Ordini degli avvocati.

Presso il Tribunale di Roma sono stati ottenuti rilevanti risultati con l'istituzione di una Commissione<sup>43</sup>, nata allo scopo di individuare un percorso concreto volto al miglioramento del servizio offerto ai cittadini e alla collettività. Oggi, grazie al lavoro della Commissione, presso il Tribunale del riesame sono disponibili per avvocati, cittadini, uffici interessati e magistrati gli atti giudiziari in formato digitale, analizzabili con strumenti di ricerca più evoluti e ricevibili via PEC.

Iniziative analoghe sono state realizzate a Milano – anche grazie al Tavolo per la giustizia precedentemente istituito – e nella Regione Toscana.

È stato inoltre siglato un Protocollo d'intesa con la Direzione generale dei sistemi informativi del Ministero della Giustizia per il progetto "Miglioramento dei servizi dei tribunali". Questo programma si prefigge di accrescere i benefici derivanti dalla valorizzazione e la diffusione delle buone pratiche nel settore della Giustizia, realizzando interventi mirati e concreti presso le diverse realtà del Paese con il supporto di un'azione sistemica di tipo organizzativo e normativo. Il Progetto esecutivo prevede un investimento di circa 5,5 milioni di euro per il miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario. Infine, nel 2010, sono stati siglati dei Protocolli d'intesa tra il Ministro Brunetta e i vertici dei Tribunali di Macerata e Isernia.

---

<sup>42</sup> In attuazione dei Protocolli di intesa sottoscritti dai Ministri Alfano e Brunetta, dalla Corte d'Appello di Venezia, dai Presidenti dei Tribunali e dall'Avvocatura del Distretto.

<sup>43</sup> Fanno parte della Commissione rappresentanti del Tribunale, del Ministero della giustizia, del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, della Camera penale di Roma e dell'Ordine degli avvocati di Roma.

Gli interventi previsti da questi protocolli sono da considerarsi dei prodromi eccellenti del più vasto Piano straordinario per la digitalizzazione della Giustizia che ha preso avvio nel 2011 (ved Figura 16).

**Figura 16** – Il Piano straordinario per la digitalizzazione della Giustizia

L'Accordo del 14 marzo 2011 tra il Ministro della giustizia e il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha avviato un Piano straordinario per l'attuazione del programma di digitalizzazione della Giustizia, portando tra l'altro a compimento le azioni di innovazione previste dai Protocolli d'intesa siglati dal Ministro della giustizia e il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione con Corti d'appello, Tribunali e Procure.

Il Piano Straordinario, articolato in tre linee di intervento (digitalizzazione di atti, notifiche *on-line* e pagamenti *on-line*) ha come obiettivi:

- ridurre i tempi del processo e dell'erogazione dei servizi accessori;
- facilitare il lavoro dei magistrati e degli operatori della Giustizia;
- migliorare l'efficienza, riducendo i costi di gestione e di funzionamento amministrativo;
- semplificare la fruizione dei servizi da parte di cittadini e imprese.

Per ogni linea di intervento sono previste azioni di:

- adeguamento delle apparecchiature e delle tecnologie;
- migrazione dai vecchi sistemi;
- accompagnamento del cambiamento organizzativo (*change management*), da svolgersi presso ogni ufficio interessato;
- *training on the job* rivolto agli operatori degli uffici interessati e assistenza tecnica al dispiegamento delle nuove funzioni.

Il Piano è rivolto a 477 Uffici Giudiziari (Corte Suprema di Cassazione e Procura Generale presso la Cassazione; 29 Corti di Appello; 29 Procure Generali; 165 Tribunali; 165 Procure presso i Tribunali; 29 Tribunali di Sorveglianza; 29 Tribunali per i Minorenni; 29 Procure presso i Tribunali dei Minorenni).

L'iniziativa - il cui completamento è previsto in 18 mesi - è sotto la guida congiunta del Ministero della Giustizia e del Ministero per la Pubblica amministrazione e l'innovazione. Le risorse finanziarie necessarie, erogate con l'attivazione delle diverse fasi e per stadi di avanzamento del Piano Straordinario, sono messe a disposizione dal Ministero per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, tramite il Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica.

### 8.3 Il rapporto cittadino-P.A.

Il Dipartimento ha promosso, nel corso del 2010, diverse iniziative dirette a sostenere la nascita di una "amministrazione digitale", intervenendo sia sul piano delle regole, sia su quello dell'offerta di servizi *on-line*.

Sul piano regolatorio, con la consapevolezza che il sito *web* delle pubbliche amministrazioni rappresenta un canale fondamentale per garantire la disponibilità *on-line* di informazioni corrette e servizi di qualità per il cittadino, lo scorso luglio sono state pubblicate dal

Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione le Linee guida per i siti *web* delle pubbliche amministrazioni, in attuazione degli indirizzi contenuti nella Direttiva n. 8 del 2009.

Sul piano dei servizi *on-line*, sono stati avviati importanti progetti per trasformare sempre più "in digitale" il dialogo tra la pubblica amministrazione e i propri "clienti": il servizio Postacertificat@ per il dialogo tra pubblica amministrazione e cittadini, il portale Vivifacile, il *network* sempre più capillare delle Reti amiche.

### 8.3.1 Le Linee guida per i siti web delle pubbliche amministrazioni

Tra le iniziative condotte dal DDI nel corso del 2010, le Linee guida per i siti *web* delle pubbliche amministrazioni, previste dalla Direttiva del 26 novembre 2009, n.8 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e rivolte a tutte le amministrazioni pubbliche, si collocano a pieno titolo nell'ambito delle iniziative di innovazione delle amministrazioni pubbliche promosse al fine di realizzare un rapporto aperto e trasparente con i propri clienti e avviano, per la prima volta in Italia, un processo di "miglioramento continuo" della qualità dei siti web pubblici.



Più in dettaglio, le Linee guida sono finalizzate ad indicare alle pubbliche amministrazioni criteri e strumenti per la razionalizzazione dei contenuti *on-line*, la riduzione dei siti *web* delle pubbliche amministrazioni obsoleti e il miglioramento di quelli attivi.

Tra gli obiettivi di una pubblica amministrazione di qualità vi è infatti l'offerta tramite *web* di informazioni corrette, puntuali e sempre aggiornate, nonché l'erogazione di servizi *on-line* completi e fruibili a cittadini e imprese. Alla luce di questi principi, la prima edizione delle Linee guida - elaborata in collaborazione con il Dipartimento della funzione pubblica, DigitPA e Formez PA, e pubblicata lo scorso luglio dopo una consultazione telematica di due mesi (che ha registrato circa 17.000 accessi) - da un lato, ha illustrato i principi generali per accompagnare le pubbliche amministrazioni nell'attuazione degli indirizzi contenuti nella Direttiva n. 8 del 2009 e, dall'altro, ha definito le modalità e i passi necessari per l'iscrizione al dominio "gov.it" (a garanzia della natura pubblica dell'informazione e dell'appartenenza di un sito a una pubblica amministrazione). Nel documento sono stati altresì definiti possibili percorsi operativi e descritte alcune azioni che una pubblica amministrazione può intraprendere nel caso in cui gli interventi da porre in essere riguardino la riduzione dei siti *web* e la razionalizzazione dei contenuti *on-line*. Una particolare attenzione è stata prestata alla definizione di un elenco di "contenuti minimi" che per legge i siti

*web* istituzionali devono includere, di fatto raccogliendo, classificando e mettendo a sistema disposizioni e adempimenti vigenti. Oltre a un inquadramento generale sui criteri e sugli indirizzi per il trattamento dei dati e della documentazione pubblica, le Linee guida hanno inoltre fornito i principi generali per le pubbliche amministrazioni che vogliono sperimentare innovativi strumenti, quali quelli diretti a rilevare la *Customer Satisfaction* o a favorire l'interazione e il dialogo con cittadini e imprese. Completano il documento appendici tecniche e vademecum di approfondimento.

Coerentemente con il dettato della Direttiva n.8 del 2009, le Linee guida siti *web* delle pubbliche amministrazioni sono oggetto di aggiornamento con cadenza almeno annuale, in modo da fornire con continuità alle pubbliche amministrazioni i criteri guida sulle modalità di razionalizzazione, dismissione, gestione, sviluppo e diffusione dei loro siti *web*, tenendo anche conto degli avanzamenti e dei progressi tecnico-normativi in materia. Inoltre, in coerenza con quanto disposto dalla Direttiva n.8 del 2009, esse prevedono una serie di azioni di accompagnamento, di monitoraggio e verifica.



**Figura 17 - Linee guida siti web delle PA: aggiornamento al 2011**





Dopo la prima edizione del luglio 2010 e in linea con quanto indicato dalla Direttiva n. 8 del 2009, il DDI nel primo semestre 2011 ha dato avvio, in collaborazione con il Dipartimento per la funzione pubblica, DigitPA e FormezPA, ad un aggiornamento delle Linee guida.

Il testo, attualmente in fase di consultazione *on-line*, recepisce le novità introdotte dal D.lgs. n. 235/2010 ("nuovo CAD"), dalla Delibera CIVIT n. 105/2010 e dalle Linee guida del Garante della privacy in materia di trattamento di dati personali (deliberate il 2 marzo 2011). La versione 2011 introduce inoltre specifiche regole per la registrazione al dominio ".gov.it" e offre integrazioni in tema di accessibilità e di gestione dei contenuti tramite Content Management System (CMS).

I riscontri e le indicazioni che perverranno durante la fase di condivisione e confronto saranno utilizzati per una revisione del documento preliminare, la cui pubblicazione - in versione definitiva - è prevista per fine luglio 2011.

È stata inoltre attivata sul sito web del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione una sezione interamente dedicata alle Linee guida siti *web* PA, disponibile al seguente indirizzo: <http://www.innovazionepa.gov.it/lazione-del-ministro/linee-guida-siti-web-pa/presentazione.aspx>

#### Linee guida siti web PA: sito web dedicato

 <p><b>LINEE GUIDA</b></p> <p>Le "Linee guida per i siti web della PA" sono lo strumento per il miglioramento continuo della qualità dei siti web pubblici. In queste pagine è presentato l'aggiornamento 2011 delle Linee Guida nella versione preliminare sottoposta alla consultazione pubblica.</p> <p>Vai alla presentazione e sintesi della versione preliminare 2011</p> <p>Vai all'indice dettagliato</p>	 <p><b>VADEMECUM</b></p> <p>Alle Linee guida fanno seguito i Vademecum di approfondimento, il cui scopo è di fornire una guida organica e approfondita sui principali temi trattati.</p> <p>Scarica il Vademecum: "Indicazioni operative per la costruzione, lo sviluppo e la gestione dei siti web delle PA" file .PDF file .DOC</p>
 <p><b>CONSULTAZIONE</b></p> <p>Le Linee guida sono periodicamente oggetto di una consultazione pubblica che coinvolge i vari stakeholder nel proporre suggerimenti e indicazioni utili alla revisione del documento.</p> <p>La consultazione 2011 è stata avviata l'11 maggio e avrà una durata di due mesi.</p> <p>Accedi alla consultazione pubblica</p>	 <p><b>DOCUMENTAZIONE</b></p> <p>In questa sezione è disponibile un archivio contenente le diverse versioni delle Linee guida e altra documentazione utile</p> <p>Scarica il testo delle "Linee Guida per i siti web delle PA" sottoposto a consultazione: file .PDF file .DOC</p> <p>Vai all'archivio della documentazione</p>

### 8.3.2 La posta elettronica certificata (PEC)

La posta elettronica certificata (PEC) ha rappresentato il nucleo fondamentale del programma di azioni realizzato dal DDI nel corso del 2010, in quanto strumento cardine del rinnovamento delle modalità di comunicazione tra cittadino e pubblica amministrazione.

Il progetto, inserito tra gli obiettivi prioritari del "Piano *e-Government* 2012" per innovare procedure e strumenti in dotazione della pubblica amministrazione, contenere i costi dell'apparato burocratico e migliorare la qualità dei servizi offerti ai cittadini attraverso l'uso delle nuove tecnologie, è stato implementato nel corso dell'anno, con azioni volte completare la dotazione di PEC sia in tutte le pubbliche amministrazioni, sia tra cittadini, professionisti e imprese.

Il Legislatore, dopo aver previsto l'obbligo di dotarsi di PEC per le pubbliche amministrazioni (art. 6 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82), per le imprese ed i professionisti (art. 16 della legge 28 gennaio 2009, n.2), ed esteso l'opportunità per i cittadini maggiorenni (art. 16-*bis* della l. 2/2009) di richiedere e ottenere gratuitamente una casella PEC per dialogare con la pubblica amministrazione, ne ha rafforzato il valore di strumento privilegiato di interscambio nei rapporti amministrativi, attraverso le modifiche introdotte al corpus normativo del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 235/2010).

La ridefinizione del quadro normativo di riferimento amplia le funzioni della PEC: oltre a consentire l'attribuzione a un messaggio di posta elettronica dello stesso valore di una raccomandata con avviso di ricevimento, la PEC costituisce uno strumento di identificazione, sicuro e giuridicamente valido per comunicare tra privati e PA.

Nelle pagine seguenti sono riassunte le attività che il DDI ha svolto nel 2010 per consolidare il processo di diffusione della PEC.

#### *PEC nella pubblica amministrazione*

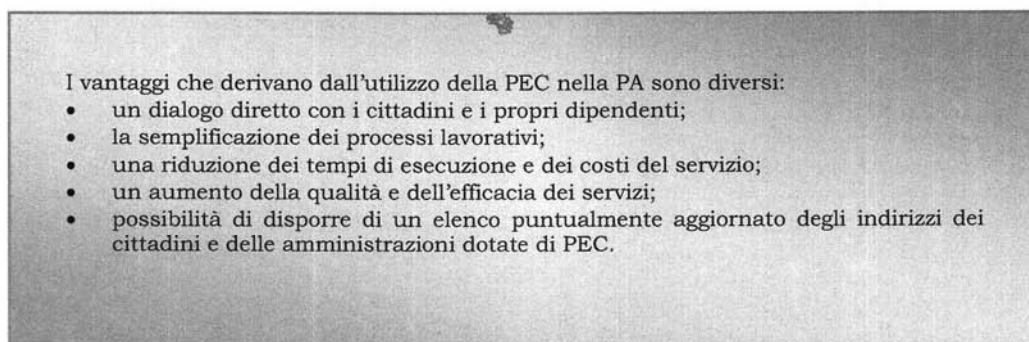
Il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha proseguito, nel 2010, l'azione di supporto e di stimolo all'adozione della PEC da parte di tutte le pubbliche amministrazioni con interventi di verifica, monitoraggio e con azioni di richiamo alle amministrazioni inadempienti<sup>44</sup>, procedendo inoltre alla definizione di Protocolli d'intesa con le Regioni e gli enti locali.

---

<sup>44</sup> Il mancato assolvimento degli adempimenti relativi alla PEC influisce sulla misurazione della *performance* individuale e organizzativa strumentale al calcolo della retribuzione di risultato dei dirigenti degli Uffici preposti (d.lgs. 150/2009).

In questa direzione, il DDI ha contribuito, nel 2010, a rafforzare le capacità della pubblica amministrazione di rispondere grazie all'uso della PEC, con celerità ed efficacia, alla domanda di informazioni e servizi da parte di cittadini e imprese<sup>45</sup>.

**Figura 18 – PEC nelle PA: benefici**



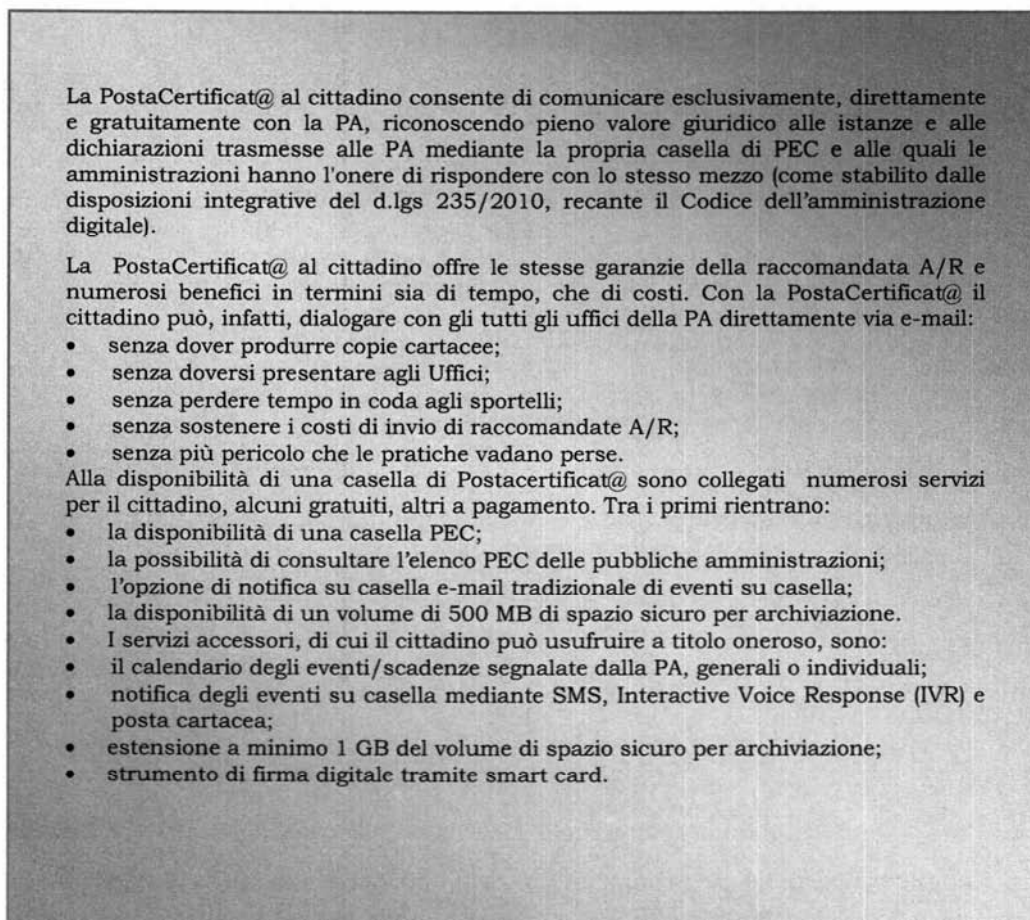
*PEC ai cittadini*

Dopo l'avvio della sperimentazione nel 2009 con ACI e INPS, il DDI ha coordinato e sviluppato le attività dirette all'avvio del nuovo servizio in concessione Postacertificat@, lanciato il 26 aprile 2010. Tale servizio consente ai cittadini maggiorenni, anche residenti all'estero, di richiedere e ottenere gratuitamente una casella di posta elettronica certificata<sup>46</sup>.

Nel 2010 è stato inoltre avviato il progetto per il rilascio di una casella PEC agli stranieri residenti sul territorio nazionale, al fine di consentire a coloro che risiedono stabilmente nel nostro Paese di interagire e comunicare con la pubblica amministrazione.

<sup>45</sup> In base ai dati aggiornati a metà 2011, le PA dotate di PEC sono oltre 40.000.

<sup>46</sup> A fine giugno 2011, il numero di PEC al cittadino richieste, secondo quanto indicato sul sito [www.postacertificata.gov.it](http://www.postacertificata.gov.it), è di oltre un milione.

**Figura 19** – PEC al cittadino: benefici

### *PEC nelle imprese e tra i professionisti*

Il DDI ha profuso un forte impegno nel corso del 2010 a favore della diffusione della PEC nel settore delle imprese e tra i professionisti.

Sul fronte delle imprese, a luglio dello scorso anno, il Ministro Brunetta ha siglato un Protocollo d'intesa con i vertici delle associazioni di Rete Imprese Italia al fine di favorire l'utilizzo della PEC per le comunicazioni con la pubblica amministrazione di tutti i suoi associati (oltre 2,5 milioni di imprese). L'accordo prevede un programma di interventi volto a sviluppare l'innovazione digitale nel settore delle piccole e medie imprese, così da incrementare l'accessibilità dei sistemi di *e-Government* e facilitare le relazioni amministrative con i cittadini. A sostegno della diffusione della PEC nel mondo delle piccole e medie imprese, Rete Imprese Italia si è impegnata ad avviare le procedure necessarie affinché ogni suo associato si doti di PEC e la

utilizzi obbligatoriamente, come previsto dalla normativa, per le comunicazioni con la pubblica amministrazione.

Al fine di supportare gli Ordini professionali, il DDI, in collaborazione con il Dipartimento della funzione pubblica e DigitPa, ha organizzato tavoli di confronto con tutti gli Ordini. Inoltre, ha avviato un progetto finalizzato a supportare gli Ordini professionali relativamente agli adempimenti alla previsione normativa (Figura 20).

**Figura 20** – PEC a imprese e professionisti: adempimenti

Da novembre del 2008, tutte le imprese costituite in forma societaria hanno l'obbligo di indicare il proprio indirizzo PEC nella domanda di iscrizione al registro delle imprese; per le imprese già iscritte sarà necessario adeguarsi entro il 29 novembre 2011. I dati disponibili, aggiornati a marzo 2011, indicano che sono circa 750.000 mila le imprese attualmente dotate di PEC.

L'obbligo per i professionisti di dotarsi di posta certificata è previsto dalla Legge 28 gennaio 2009, n. 2. La norma, in particolare, stabilisce che i professionisti iscritti in albi ed elenchi istituiti con legge dello Stato debbano comunicare ai rispettivi ordini o collegi il proprio indirizzo di posta elettronica certificata.

Inoltre, ai sensi di quanto previsto dall'art. 16, comma 7 della Legge 28 gennaio 2009, n. 2, gli Ordini e i collegi hanno l'obbligo di pubblicare in un elenco riservato, consultabile in via telematica esclusivamente dalle pubbliche amministrazioni, i dati identificativi degli iscritti con il relativo indirizzo di posta elettronica certificata.

Nel 2010 oltre 1,2 milioni di professionisti dispone di questo strumento di comunicazione e nel corso dell'anno sono state realizzate importanti iniziative per consentire ai professionisti l'invio tramite PEC della documentazione attinente le diverse procedure amministrative.

### 8.3.3 Il portale Vivifacile

Il DDI ha collaborato alla realizzazione del portale Vivifacile ([www.vivifacile.gov.it](http://www.vivifacile.gov.it)) e all'arricchimento della gamma di servizi offerti dalla piattaforma (Figura 21).

**Figura 21** – Portale Vivifacile

Il portale Vivifacile realizza un nuovo approccio della PA, che vede al centro della propria azione la soddisfazione delle esigenze degli utenti, siano essi cittadini, professionisti o imprese.

Questo approccio rende la PA disponibile e sempre accessibile, 24 ore al giorno, 365 giorni l'anno, e permette agli utenti di accedere ai servizi previsti, comodamente da casa o dall'ufficio, attraverso internet o un telefono cellulare.

Registrandosi a Vivifacile, il cittadino può accedere a tutti i servizi *on-line* disponibili, direttamente dal pannello di controllo personale (ad esempio: scuola, mobilità, tasse e tributi, sanità e previdenza, enti locali).

Fin dall'avvio del progetto (marzo 2010), sul portale sono disponibili i servizi *on-line* relativi alla scuola, realizzati da HP per conto del Ministero dell'Istruzione, università e ricerca e del Ministero per la Pubblica amministrazione e l'innovazione. Questo pacchetto di servizi, denominato Scuolamia, consente alle famiglie di essere tempestivamente informate su assenze e ritardi dei propri figli, di richiedere certificati direttamente *on-line*, di prenotare un colloquio con i docenti, di ricevere la pagella via internet in formato PDF.

Nel corso dello stesso anno, il portale è stato arricchito di altri servizi. A novembre sono stati resi disponibili i primi servizi della Motorizzazione Civile: registrandosi su Vivifacile, l'automobilista può ricevere sul proprio PC, oppure sul telefonino, o ancora tramite PEC, informazioni o avvisi relativi a scadenza della patente, aggiornamento sui punti patente (persi o guadagnati), avvisi relativi alla data di revisione dei veicoli, per non incorrere nelle sanzioni previste dalla legge.

**Figura 22** – La piattaforma Vivifacile: aggiornamento al 2011

La piattaforma di ViviFacile verrà integrata nel corso del 2011 con i servizi dell'Unità di Crisi del Ministero degli affari esteri, facilitando l'accesso e la registrazione a tali servizi attraverso il Portale. Entro la fine dell'anno l'integrazione tra le due piattaforme verrà ulteriormente rafforzata con un restyling dell'interfaccia di accesso ai servizi dell'Unità di Crisi, con la realizzazione di un'applicazione per dispositivi mobili (iPhone, iPad e altri palmari e tablet) e con l'utilizzazione dei servizi di messaggistica gratuita del Portale Vivifacile per alcune tipologie di avviso agli utenti dei servizi dell'Unità di Crisi.

#### 8.3.4 Reti amiche

Il DDI ha contribuito alla promozione e al rafforzamento del *network* di Reti amiche, l'iniziativa che si propone di migliorare la qualità dei servizi erogati dalla pubblica amministrazione mediante lo sviluppo di sinergie e collaborazioni pubblico-privato. Grazie a questa iniziativa, il cittadino dispone di più punti di erogazione dei servizi pubblici in fasce orarie più ampie e meno vincolanti. Anche le pubbliche amministrazioni traggono beneficio dallo sviluppo del servizio Reti amiche, in quanto dispongono in breve tempo di moderne infrastrutture in costante contatto con gli utenti, aumentando l'efficacia delle proprie azioni.

Il progetto è diretto quindi a realizzare un aumento della produttività dei servizi pubblici, diminuire i costi, aumentandone la qualità, attivare virtuose sinergie pubblico-privato, ridurre il *digital divide*.

**Figura 23 – Reti amiche**

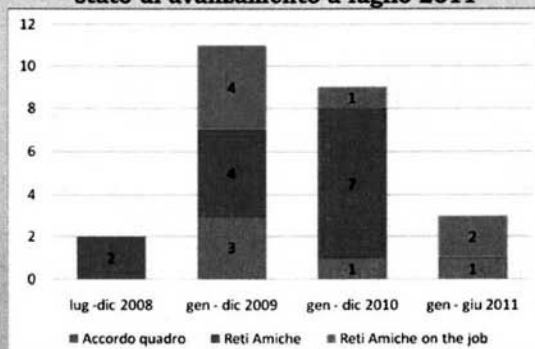
Il progetto Reti amiche è decollato nel 2008 con una fase iniziale/sperimentale con gli interlocutori più prossimi al cittadino, ovvero Poste e Tabaccai, con servizi di sportello avanzato (rilascio e rinnovo di passaporti, riscossione contributi previdenziali, ecc.) ed altri servizi delle PA (es.: consegna dei certificati anagrafici). In una seconda fase, gli accordi con i partner si sono evoluti, passando da una rete fisica (sportelli, bancomat, ecc.) a una logica multicanale e innovativa (Internet, GDO, telefonia).

Nel 2009 è nato il servizio Reti amiche on the job con il quale il Ministero per la Pubblica amministrazione e l'innovazione ha promosso l'utilizzo dei servizi della PA presso le imprese. I vantaggi sono evidenti per tutti i cittadini, in quanto semplifica i rapporti di ogni lavoratore con la PA e con il proprio datore di lavoro. Dal punto di vista della PA, Reti amiche on the job consente non solo di realizzare una riduzione di costi, ma anche di disporre di utenze specializzate che possono contribuire al migliore utilizzo dei propri servizi.

Nel 2010 il network ha continuato a diffondersi sul territorio in modo capillare.

Gli accordi in essere assicurano reti composte da oltre 104.000 sportelli, attraverso punti vendita e bancomat; oltre 11 milioni di utenti potenziali settimanali raggiunti attraverso il canale web (internet e intranet); oltre 158.000 dipendenti che potenzialmente grazie all'accordo Reti amiche on the Job possono usufruire del servizio direttamente dal posto di lavoro.

**Accordi siglati per Reti amiche:  
stato di avanzamento a luglio 2011**



Tra i principali servizi attivi di Reti amiche figurano i seguenti: rinnovo e rilascio di permessi di soggiorno, pagamento contributi previdenziali (per es., contributi INPS per COLF), emissione certificati di visura anagrafica e stati civili, erogazione di servizi pubblici in luoghi di lavoro, PEC, prenotazione esami e visite specialistiche (CUP), pagamento ticket sanitari.



## 8.4 Non solo e-Gov

Accanto alla definizione, alla realizzazione e al monitoraggio del Piano e-Gov 2012, il Dipartimento ha condotto numerose altre attività nel corso del 2010 per promuovere l'uso e la diffusione dell'utilizzo delle tecnologie ICT sia all'interno della pubblica amministrazione, sia nel sistema-Paese nel suo complesso.

### 8.4.1 Le iniziative per l'innovazione

Nell'ambito delle attività dedicate alla promozione dell'innovazione, il DDI ha realizzato alcune importanti iniziative, tra cui il Premio nazionale dell'innovazione, "Italia degli innovatori" all'Expo Shanghai, in collaborazione con l'Agenzia per l'Innovazione e i Forum degli innovatori.

A giugno 2010, in occasione della Giornata nazionale dell'innovazione, è stata realizzata la seconda edizione del Premio nazionale dell'innovazione istituito dal Governo italiano per concessione del Presidente della Repubblica presso la Fondazione per l'innovazione tecnologica COTEC. Con tale iniziativa vengono valorizzate le migliori esperienze d'innovazione nei settori dell'industria, del design, dell'Università, della pubblica amministrazione e del terziario, al fine di favorire la crescita della cultura dell'innovazione nel Paese.

Nel 2010 sono state premiate 28 esperienze di innovazione che hanno riguardato i vincitori di competizioni nazionali svolte nei settori dell'industria (grandi imprese, PMI, gruppi), design, Università (start-up tecnologici), pubblica amministrazione e terziario, a testimonianza di un'ampia gamma di creatività, avanguardia tecnologica ed eccellenza imprenditoriale che pervade tutti i settori considerati.

L'iniziativa "Italia degli Innovatori" è nata con l'obiettivo di portare all'Esposizione Universale di Shanghai nel 2010, dedicata al tema "*Better city, better life*", le aziende italiane più innovative del Paese.

Il progetto ha avuto lo scopo, pienamente raggiunto in base alla valutazione successiva, di contribuire a cambiare la percezione dell'Italia all'interno e fuori i confini nazionali. L'obiettivo dell'iniziativa era triplice:

- dare visibilità internazionale all'eccellenza tecnologica italiana, spesso nascosta e poco visibile;

- creare un evento con lo scopo di mettere in vetrina l'Italia migliore, sfruttando a nostro favore l'esposizione mediatica dell'Expo, sottolineando l'importanza dell'innovazione per l'economia e lo sviluppo di ogni paese, dimostrando, con i fatti, come non si possa avere progresso senza innovazione;
- fare un primo censimento delle eccellenze presenti nel nostro Paese al fine di valorizzarle, assicurando – a seguire – una sistematicità nell'attività di *scouting* e far crescere la consapevolezza sulle potenzialità delle nostre imprese all'avanguardia.

La selezione delle 265 innovazioni (su 454 ricevute), presentate successivamente a Shanghai, è avvenuta con un approccio “*bottom up*”, a seguito di un bando lanciato il 3 giugno 2009 (rimasto aperto fino al 30 settembre 2009)<sup>47</sup>.

**Figura 24 – Italia degli innovatori all'Expo Shanghai 2010**

Il progetto era rivolto a 4 target simmetrici:

1. le aziende e le istituzioni cinesi, i cosiddetti “*decision maker*”, con lo scopo di far conoscere e promuovere l'Italia dell'innovazione e le eccellenze del nostro Paese;
2. il pubblico cinese, con lo scopo far giungere e di promuovere la tradizione dell'Italia come paese “*Innovatore*”, patria di tante invenzioni che sono oggi patrimonio comune;
3. le aziende e le istituzioni italiane, con lo scopo di creare network che possano permettere alle imprese italiane di essere maggiormente competitive sui mercati internazionali;
4. il pubblico italiano, con lo scopo di far crescere l'orgoglio nell'appartenere ad un Paese in grado di competere sul piano dell'Innovazione con i partner più avanzati.

L'iniziativa, in particolare, era articolata in:

1. una mostra all'interno del Padiglione italiano all'Expo dal 24 luglio al 7 agosto 2010;
2. documentari televisivi “*L'Italia degli Innovatori*” realizzati per il pubblico cinese e per quello italiano;
3. azioni di comunicazione mirate per il pubblico cinese e per il pubblico italiano;
4. un piano di incontri B2B tra le imprese selezionate dal concorso “*L'Italia degli Innovatori*” e imprese e istituzioni cinesi interessate;
5. un portale web dedicato alle eccellenze selezionate.

La mostra multimediale “*Italia degli innovatori*” all'interno del Padiglione italiano all'Expo è stata aperta dal 24 luglio al 7 agosto ed è stata visitata in due settimane da 525.000 visitatori. Nel corso della mostra 94 imprese italiane tra quelle selezionate hanno partecipato a circa 260 incontri organizzati per loro con 196 imprese cinesi, connotando quindi l'iniziativa non solo come mostra d'immagine, ma come vero evento promozionale.

Il progetto itinerante “*Forum dell'innovazione*”, il *road show* promosso dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, partito da Padova lo scorso ottobre, si è sviluppato in

<sup>47</sup> Il bando è stato gestito esclusivamente in forma digitale, dalla fase di pubblicazione alla registrazione delle manifestazioni di interesse da parte dei candidati, fino alle comunicazioni di esito delle selezioni

quattro sessioni di lavoro in cui si sono incontrate le eccellenze del territorio con l'obiettivo di fare sistema sulle politiche di innovazione e promuovere una nuova *governance* dell'innovazione tra tutti gli attori.

Il secondo appuntamento del Forum è stato organizzato a Genova, il terzo a Napoli, l'ultimo a Cagliari.

Distretti innovativi, poli di ricerca sviluppati in stretta relazione con il tessuto imprenditoriale locale, incubatori di impresa, progetti territoriali delle aziende sanitarie, un tessuto di amministrazioni virtuose impegnate nell'introduzione di elementi di gestione manageriale, di trasparenza, di partecipazione e di rendicontazione sociale, sono solo alcuni degli interlocutori locali che sono stati chiamati a confrontarsi con la politica nazionale sulle priorità dell'innovazione.

Gli attori locali – le eccellenze del territorio – sono stati in tutte le sessioni presenti con i loro progetti di innovazione e le loro soluzioni tecnologiche. Per le istituzioni e per le aziende partecipanti è stata l'occasione per presentare i progetti realizzati o in corso, condividendo così con gli altri protagonisti del sistema locale dell'innovazione idee, metodologie e risultati ottenuti.

#### **8.4.2 Le iniziative per le imprese: il Fondo HT**

Il Piano di *e-Government* 2012 prevede tra gli obiettivi settoriali alcune significative iniziative rivolte al mondo delle imprese tra le quali anche quella di favorire l'afflusso di capitale di rischio verso le piccole e medie imprese del Mezzogiorno.

Il Fondo High Tech (HT), anche denominato Fondo "Capitale di rischio per piccole e medie imprese innovative del Mezzogiorno" (inclusi Abruzzo e Molise), dispone di oltre 160 milioni di euro complessivi, di cui 80 milioni di finanziamento pubblico.

Il Fondo, volto a introdurre innovazioni di processo o di prodotto con tecnologie digitali, può finanziare lo studio, la valutazione e lo sviluppo dell'idea imprenditoriale che precede la fase d'avvio dell'impresa, lo sviluppo e la prima commercializzazione di un prodotto, ma anche programmi di crescita di PMI innovative.

L'intervento ha visto la partecipazione del DDI in fondi mobiliari chiusi gestiti da Società Gestione del Risparmio selezionate con gara europea<sup>48</sup>, per un importo pari al massimo al 50% del totale del patrimonio complessivo e per una durata non superiore a 10 anni.

Nel corso del 2010 sono state considerate dalle Società di Gestione del Risparmio oltre 660 proposte di investimento da parte di imprese innovative collocate nelle regioni del Mezzogiorno, la maggior parte in fase di *startup*. Si sono concretizzati investimenti in 10 imprese, mentre sono in fase di finalizzazione investimenti in altre 9 imprese.

## **8.5 Altre attività del Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica della pubblica amministrazione**

Nelle pagine successive sono sintetizzate le attività svolte nel corso del 2010 nell'ambito del Programma Operativo Nazionale *Governance* e Assistenza tecnica (POAT), nonché quelle svolte a sostegno della digitalizzazione nel settore dei beni culturali e di alcuni uffici del Ministero degli Affari esteri e del Ministero dell'Interno.

### *Partecipazione al Programma Operativo Nazionale Governance e Assistenza tecnica*

Il DDI è beneficiario di un finanziamento di 5 milioni di euro, di cui 2,5 di fonte comunitaria (FESR) per la realizzazione di un Progetto Operativo di Assistenza Tecnica (POAT) per il rafforzamento della capacità operativa delle strutture delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza preposte alla programmazione e attuazione degli interventi in materia di Società dell'informazione, con particolare riferimento alle azioni finanziate con i fondi strutturali della programmazione 2007-2013.

La realizzazione del progetto<sup>49</sup> è stata curata dalle strutture interne, integrate da collaboratori esterni suddivisi in 4 staff regionali più 1 a diretto supporto del DDI stesso. DigitPA affianca il DDI nell'attività di progetto.

Nel 2010 sono state implementate, come previsto dal progetto:

---

<sup>48</sup> Le Società di gestione del risparmio selezionate attraverso la procedura competitiva e i relativi Fondi sono Vertis SGR Spa - Fondo "Ventis Venture", Quantica SGR Spa - Fondo "Principia II, San Paolo IMI Fondi Chiusi SGR Spa - Fondo "Atlante Ventures Mezzogiorno, Vegagest SGR Spa - Fondo "Promo Equity SUD".

<sup>49</sup> Il Progetto è stato avviato il 19 dicembre 2008 con la stipula di una convenzione tra il Dipartimento e l'Organismo intermedio (Dipartimento della funzione pubblica)

- attività centrali, di direzione e coordinamento;
- attività trasversali, finalizzate a rafforzare le competenze delle amministrazioni regionali, anche attraverso il trasferimento di *know-how* ed esperienze di altre regioni;
- attività regionali orientate ad innalzare, attraverso l'affiancamento di esperti, la capacità di attuazione delle singole amministrazioni dei Piani regionali della Società dell'informazione.

#### *Attività centrali*

Il DDI nel corso del 2010 ha assicurato direzione, coordinamento e gestione amministrativa del progetto, secondo quanto previsto dai regolamenti comunitari che disciplinano l'utilizzo dei fondi strutturali (n. 1083/2006 e n. 1823/2006) e dalla convenzione stipulata nel dicembre del 2008 con il Dipartimento della funzione pubblica.

#### *Attività trasversali*

Nel 2010 è proseguito il trasferimento alle strutture regionali di capacità, competenze professionali e strumenti di ausilio alla loro operatività grazie a diversi studi avviati e pubblicati il DDI ha fornito alle strutture regionali:

- una panoramica commentata ed aggiornata dei principali strumenti legislativi a livello comunitario, nazionale e regionale, in materia di diffusione delle tecnologie ICT nella PA e nel Paese;
- un *focus* di analisi sugli ambiti tematici prioritari per le 4 Regioni dell'Obiettivo Convergenza.

Inoltre, è stata avviata un'analisi comparata sulle iniziative di implementazione e rafforzamento del Sistema pubblico di connettività delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza e sulle proposte di potenziamento dei servizi connessi. Nel corso del 2011 saranno presentati alle Regioni i risultati di un'altra analisi comparata relativa alle politiche di innovazione per le imprese.

Nell'ottica di assicurare il trasferimento di competenze, nel corso del 2010:

- sono state individuate le modalità di coordinamento tra settori delle amministrazioni regionali interessate all'attuazione di interventi ICT di natura intersettoriale;

- sono stati definiti gli strumenti e le metodologie per l'accompagnamento e l'assistenza ai progetti di innovazione, con riferimento sia alla pianificazione che all'attuazione degli interventi;
- è stata svolta un'attività di supporto agli staff regionali impegnati nell'assistenza e nell'affiancamento delle Regioni;
- sono stati organizzati *workshop* e seminari per garantire un adeguato trasferimento di competenze.

Per ciò che attiene la condivisione degli strumenti di misurazione dei risultati raggiunti sia dai singoli progetti che dalla programmazione regionale, nel corso dell'anno è stata avviata la realizzazione di un prototipo di sistema informativo finalizzato al supporto delle quattro Regioni nella fase di predisposizione e analisi degli interventi di settore sviluppati a livello nazionale e locale.

#### *Attività regionali*

Nel 2010, il DDI ha supportato attivamente le Regioni, fornendo loro assistenza relativamente all'utilizzo del sistema unico di monitoraggio SGP ed è stato realizzato un primo rapporto<sup>50</sup> che individua un percorso di lavoro e un set di indicatori da utilizzare per migliorare la qualità delle valutazioni in ambito della Società dell'Informazione.

Infine, nel corso dell'anno sono proseguite le attività di affiancamento e di sostegno tecnico-gestionale per l'attuazione degli interventi.

#### *Gli interventi nel settore dei beni culturali*

Il Piano *e-Gov* individua il 2012 quale anno entro cui dovrà essere realizzata la completa digitalizzazione dei servizi e delle risorse culturali del Ministero per i Beni e le attività culturali.

Nel 2010 il DDI ha proseguito l'impegno in questa direzione, dando implementazione al Protocollo di intesa siglato il 18 febbraio 2009 dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e il Ministro per i Beni e le attività culturali, che contiene un analitico programma di interventi per il settore beni culturali.

---

<sup>50</sup> “La capacità delle Regioni di misurare, gestire e valutare la Società dell'Informazione: approfondimento nell'area obiettivo Convergenza”, Roma, 2010.

Tale accordo, finalizzato alla valorizzazione del patrimonio culturale italiano, nonché a fornire al personale del Ministero per i Beni e le attività culturali gli strumenti adeguati per l'incremento dell'efficienza, della trasparenza e della qualità dei servizi resi, è articolato in quattro progetti:

- Portale della cultura, volto ad arricchire e ampliare il portale Cultura Italia che offre un ricco punto di accesso alle risorse culturali *on-line* del Paese;
- Musei D'Italia, con il quale si intende raccogliere in un unico importante progetto di valore strategico attività e realizzazioni già esistenti nel campo del sistema museale e valorizzare i risultati ponendoli in un contesto di più ampia costituzione, contribuendo a realizzare un vero "Sistema museale nazionale";
- Certificazioni e vincolistica *on-line*, avviato per rendere disponibile sia un accesso *on-line* alla banca dati del patrimonio vincolato, sia la possibilità di ottenere certificazioni *on-line*;
- CulturAmica-ESPI 2, nato per completare l'evoluzione del protocollo informatico attualmente in uso presso il Ministero per i Beni e le attività culturali verso un sistema di erogazione di servizi *on-line* per la presentazione di istanze di autorizzazione per procedimenti sia di gestione del personale che per le attività di tutela del patrimonio.

Il 22 dicembre 2009, le due Amministrazioni hanno stipulato una convenzione operativa per l'attuazione dei progetti previsti dal Protocollo d'intesa. I progetti si concluderanno entro 2011.

Il 30 giugno 2010 si è conclusa positivamente la verifica da parte del Comitato tecnico dello stato di avanzamento del progetto.

#### *Interventi per la digitalizzazione degli uffici esteri e della sede centrale del Ministero degli Affari esteri*

Sul tema dell'innovazione digitale a sostegno della digitalizzazione delle sedi estere della Farnesina e degli uffici del Ministero, il Piano *e-Gov* indica che entro il 2012 tali uffici dovranno essere connessi in rete e dotati di strumenti tecnologici avanzati per la comunicazione e la gestione informatizzata dei flussi documentali e per l'offerta di servizi innovativi *on-line*.

Grazie al Protocollo d'intesa tra il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e il Ministro degli Affari esteri del 19 dicembre 2008, sono state avviate nel 2009 e sviluppate nel 2010 diverse attività finalizzate alla realizzazione dell'intervento:

- il Comitato Tecnico, costituito per coordinare, pianificare e controllare i progetti previsti dal citato Protocollo, ha predisposto l'Accordo di servizio<sup>51</sup> per la realizzazione del Progetto "Cittadini digitali all'estero". Tale iniziativa ha l'obiettivo di assicurare al cittadino italiano residente all'estero la possibilità di comunicare telematicamente con il Consolato e di fruire di una selezione di servizi *on-line* dedicati. Nel corso del 2010 sono stati attivati servizi per il rilascio del passaporto biometrico, per "Appuntamenti *on-line*" e per l'attivazione del "funzionario itinerante" (in 49 sedi);
- il 6 maggio 2010 è stata sottoscritta la convenzione "Attuazione del Progetto "@DOC" per consentire a gruppi predefiniti di utenti di creare e condividere documenti e dati "in digitale", favorendo così la semplificazione e la dematerializzazione dei flussi documentali all'interno dell'Amministrazione. Il progetto è in avanzato stato di realizzazione.

*Interventi per la digitalizzazione di alcuni servizi erogati dal Ministero dell'Interno*

Il Piano *e- Gov* 2012 prevede, tra gli obiettivi prioritari di legislatura, un programma di interventi per l'innovazione digitale nel settore della sicurezza e delle libertà civili, finalizzato alla realizzazione della digitalizzazione dei servizi del Ministero dell'Interno.

Il 21 dicembre 2010 è stata sottoscritta la convenzione per l'attuazione del progetto "Innovazione dei servizi ai cittadini", con il quale si intende realizzare di quattro sottoprogetti orientati alla fornitura di servizi in rete ai cittadini:

- Sottoprogetto "*Diffusione di SAN.A - Sistema informativo sanzionatorio amministrativo delle prefetture*" il cui obiettivo è implementare e potenziare il sistema informativo documentale per l'automazione dei procedimenti amministrativi in materia di applicazione del sistema sanzionatorio amministrativo nelle Prefetture.
- Sottoprogetto "*Portale Polizia delle Comunicazioni*", la cui finalità è creare una piattaforma *web* della Specialità della Polizia di Stato per rispondere all'esigenza dei cittadini di "navigare" in sicurezza.
- Sottoprogetto "*Patenti: comunicazione ai cittadini ed evoluzione conforme alla normativa del Pacchetto sicurezza*", con il quale si vuole, da un lato, dotare l'Amministrazione del Ministero dell'Interno di strumenti tecnologici evoluti collegati all'aggiornamento dei Servizi più operativi in attuazione della norma introdotta dal c.d. "pacchetto sicurezza" e, dall'altro, agevolare il potenziamento e lo scambio delle

---

<sup>51</sup> L'accordo è stato sottoscritto in data 23 aprile 2009.



informazioni tra il sistema informativo del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e quello del Ministero dell'Interno.

- Sottoprogetto “*e-AIRE – evoluzione del sistema informatico di gestione*”, che intende rendere operativo il software realizzato nell’ambito della prima fase del progetto di evoluzione del Sistema AIRE e di integrazione con il Sistema SAIA, al fine di attivare l’invio telematico, tra Uffici consolari e comuni, dei flussi informativi concernenti i cittadini italiani residenti all’estero, realizzando un’unica banca dati condivisa ed accessibile dagli enti interessati.

Il 18 novembre 2010 è stata sottoscritta la convenzione per l’attuazione del progetto “Razionalizzazione degli strumenti per le attività connesse alla identificazione e alla gestione della presenza degli immigrati irregolari presso i Centri”. Tale iniziativa ha lo scopo di realizzare un sistema evoluto per integrare e snellire i tutti i flussi informativi e procedurali relativi all’ingresso e alla permanenza nei Centri degli immigrati irregolari e alla richiesta di protezione internazionale, da un lato favorendo sinergie tra gli attori dei procedimenti e, dall’altro, facilitando comunicazioni e coordinamento tra gli stessi attraverso l’uso di sistemi tecnologicamente evoluti.

## **Capitolo 9**

### **La cooperazione a livello europeo ed internazionale**

## CAPITOLO 9

### LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE ED A LIVELLO EUROPEO

#### **9.1 La riunione di Venezia del Comitato *Public Governance* dell'Ocse a livello ministeriale**

Il Comitato di *Governance* Pubblica dell'OCSE, alle cui attività il Dipartimento della funzione pubblica assicura tradizionalmente la partecipazione per l'Italia, fornisce ai governi supporto nella definizione e valutazione delle politiche per la modernizzazione della pubblica amministrazione attraverso attività di *policy analysis*, *policy development*, scambio di buone pratiche e sviluppo di indicatori.

Nel novembre 2010, per la prima volta nella storia del Comitato, l'Italia ha ospitato a Venezia la riunione del Comitato a livello Ministeriale dedicata alle sfide aperte alla pubblica amministrazione dal nuovo scenario di crisi economica e finanziaria internazionale come evidenziato dal titolo generale dato alla riunione, "*The call for innovative and open government*".

L'incontro, presieduto dal Ministro Brunetta, ha visto 130 partecipanti da 43 delegazioni, inclusi i 3 nuovi paesi membri dell'OCSE, 6 Paesi non Membri, la Commissione Europea, il BIAC, il TUAC, *Transparency International*, CIVICUS e la Banca Inter-Americana di Sviluppo. Ben 25 delegazioni erano guidate da Ministri o Vice Ministri.

Le sessioni di lavoro sui temi quali "*Delivering better public services under fiscal pressures*", "*Towards a more effective and performance-oriented public service*" e "*Promoting open and transparent government*" sono state coordinate da personalità internazionali quali Terry Moran, Segretario Generale del Department of the Prime Minister and Cabinet (Australia), Stockwell Day, Presidente del Treasury Board (Canada), Francis Maude, Ministro del Cabinet Office e Paymaster General (Regno Unito) e dal Prof. Mario Monti, Presidente della Bocconi. Hanno messo in evidenza la centralità della riforma delle pubbliche amministrazioni nell'affrontare le conseguenze della crisi e prevenirne gli effetti; migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione è un obiettivo prioritario condiviso, che si può raggiungere attraverso

l'innovazione e la promozione di soluzioni efficaci che favoriscano il partenariato con i cittadini e con le imprese. Infine, dalle sessioni di lavoro è emersa chiaramente la necessità di consolidare meccanismi di trasparenza e di accessibilità, anche al fine di ricostruire la fiducia tra cittadini e pubbliche amministrazioni. La Conferenza, nel suo complesso, ha favorito il confronto e lo scambio di esperienze tra i Ministri sulle politiche necessarie a rendere le pubbliche amministrazioni sempre più dinamiche e in grado di guidare lo sviluppo economico e sociale di un paese ed ha offerto un'occasione di confronto sulle strategie da mettere in campo per migliorare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, favorire l'innovazione e rafforzare la partnership con i cittadini e le imprese.

I Ministri hanno approvato un Comunicato che individua le strategie comuni e fissa gli indirizzi per il Comitato *Public Governance* per la raccolta di dati e monitoraggio sui progressi realizzati dai Governi in questo settore e hanno ribadito il ruolo fondamentale dell'OCSE nell'identificare le sfide attuali e future che i Governi devono affrontare e la validità delle sue proposte ed approcci economici per realizzare un più efficace ed efficiente servizio pubblico.

Di particolare rilievo è stata l'approvazione del cosiddetto *Venice Dialogue*, proposto dall'Italia, finalizzato a stabilire in ambito OCSE un dialogo *multi-stakeholders* con le Organizzazioni della Società Civile sulla riforma della pubblica amministrazione.

Nel corso dell'incontro è stato presentato lo studio dell'OCSE "*Modernizing the Public Administration - A study on Italy*" che ha impegnato diversi uffici del Dipartimento della funzione pubblica nel fornire dati ed informazioni utili all'OCSE sulla riforma della pubblica amministrazione.

*Comitato Public Governance  
Riunione Ministeriale  
Venezia, 15 novembre 2010  
Comunicato finale*

*I Ministri hanno riconosciuto l'importanza di:*

**(Leadership)**

Il nostro impegno politico, la nostra leadership e il nostro dovere di dar conto dei risultati delle nostre attività, sono essenziali per decidere dove, quando e come i nostri Governi possono rafforzare la loro capacità strategica e promuovere l'innovazione nel settore pubblico e il coordinamento. Nuovi metodi di lavoro e nuove competenze saranno necessari per beneficiare appieno delle opportunità offerte dalle tecnologie. Essi sono ugualmente importanti per promuovere il partenariato con i cittadini, la società civile (incluse le parti sociali) e il settore imprenditoriale, al fine di dare impulso al cambiamento e rafforzare la capacità di prevenire le possibili crisi.

**Favorire l'efficacia e l'efficienza attraverso l'innovazione nel settore pubblico**

Promuovere e creare un contesto propizio all'innovazione è essenziale per sviluppare senza costi aggiuntivi un settore pubblico dinamico, imperniato sul rendimento e con una maggiore produttività. Ciò può significare che sarà necessario massimizzare l'utilizzo delle nuove tecnologie, semplificare e aumentare la trasparenza per i cittadini e le imprese, prevenire la corruzione e sviluppare il capitale umano. Gli incentivi, i nuovi strumenti per condividere le iniziative di successo e la rimozione delle barriere amministrative sono ulteriori elementi determinanti per favorire un nuovo contesto. Il settore pubblico può anche attingere dall'esperienza e dalla creatività del settore privato e del non-profit. L'ampia condivisione di informazioni scambiate tramite il canale elettronico tra diversi settori e oltre frontiera è decisiva nell'ambito del settore pubblico per promuovere l'innovazione e ridurre i pesi dell'amministrazione.

**Accessibilità, integrità e trasparenza**

Un'amministrazione accessibile può contribuire a far crescere la fiducia e creare il consenso indispensabile per le riforme. Un maggiore coinvolgimento dei cittadini e della società civile è un elemento chiave in un'amministrazione accessibile e trasparente.

Un'amministrazione accessibile può anche produrre un più diretto ed efficace coinvolgimento dei cittadini, della società civile e del mondo imprenditoriale. Riaffermare i valori chiave del settore pubblico aiuterà a migliorare il suo rendimento.

**Essere pronti per le sfide future**

Le pubbliche amministrazioni devono essere lungimiranti, flessibili e pronte ad affrontare le sfide del futuro. Devono quindi essere capaci di riconoscere e valutare le sfide ed essere nelle condizioni di modificare le strategie quando necessario, destinando risorse umane e finanziarie adeguate a fronteggiarle.

**Comitato Public Governance  
Riunione Ministeriale  
Venezia, 15 novembre 2010  
Comunicato finale**

***I Ministri hanno chiesto all'OCSE ed al Comitato Public Governance di:***

**Fornire dati effettivi sul rendimento delle pubbliche amministrazioni**

L'OCSE dovrebbe continuare a raccogliere dati, sviluppare analisi comparative ed elaborare indicatori del rendimento e dell'innovazione nel settore pubblico, al fine di consigliarci meglio su come le politiche di *Public Governance*, le pratiche e gli accordi contribuiscano a migliorare i risultati economici.

**Promuovere un settore pubblico più efficiente, più efficace e più innovativo**

L'OCSE dovrebbe valutare le principali sfide e problematicità che i Governi si trovano ad affrontare oggi o che dovranno affrontare in futuro e proporre approcci innovativi volti a migliorare l'efficienza e l'efficacia del settore pubblico e a raggiungere un buon rendimento, dedicando particolare attenzione all'individuazione delle migliori pratiche. Dovrebbe basarsi sulle esperienze positive dei Paesi e, ove possibile, sviluppare indicazioni strategiche sulle leve principali del rendimento e della flessibilità, quali: a) l'*e-Government* e l'utilizzo delle nuove tecnologie; b) la gestione delle risorse e del capitale umano; c) le politiche di bilancio e la spesa pubblica; d) la semplificazione amministrativa e i tagli alla burocrazia; e) il partenariato con i cittadini, la società civile e il settore privato e f) lo sviluppo di strumenti di valutazione per misurare l'efficacia delle iniziative dei Governi.

***Formulare indirizzi strategici volti ad accrescere la fiducia, l'accessibilità e l'integrità***

In base all'esperienza acquisita, l'OCSE dovrebbe formulare indirizzi volti ad accrescere l'integrità salvaguardando il pubblico interesse e assicurando pari possibilità al settore privato. Dovrebbe, inoltre, fornire indicazioni per incrementare l'accessibilità e la trasparenza del processo decisionale nel settore pubblico, evidenziando le strategie volte ad accrescere e migliorare il coinvolgimento dei cittadini. A tale riguardo, l'OCSE dovrebbe esplorare le potenzialità e i limiti delle nuove tecnologie e contribuire a rafforzare lo sviluppo di strumenti per gestire le relazioni con il settore privato.

***Contribuire a un approccio integrato dell'amministrazione attraverso il coordinamento strategico e la coerenza delle politiche***

L'OCSE dovrebbe aiutarci a favorire un coordinamento strategico e capacità proattive attraverso la promozione del dialogo di alto livello tra pari e l'identificazione di problematiche e soluzioni comuni, a partire dagli studi relativi a uno specifico paese. Dovrebbe poi fornire un quadro complessivo di analisi sulle politiche e le pratiche di *Public Governance* in una prospettiva multidisciplinare. In questo contesto, il coordinamento interministeriale e tra i diversi livelli di governo è un elemento fondamentale.

***L'Iniziativa di Venezia a favore del Dialogo con le Organizzazioni della Società civile***

L'impegno di Venezia a favore di un'amministrazione accessibile ed efficace ha evidenziato la volontà dei Governi di fornire servizi pubblici di alta qualità e al contempo l'esigenza di gestire efficacemente le pressioni fiscali e consolidare la ripresa economica. I Ministri hanno concordato che il dialogo continuativo tra Governi su come assicurare un'amministrazione efficace, efficiente e accessibile, dovrebbe rimanere uno dei temi essenziali dell'agenda del Comitato di *Public Governance*.

In tale ambito, i Ministri invitano l'OCSE a sviluppare le potenzialità del dialogo con le Organizzazioni della Società civile sulle migliori pratiche della riforma del settore pubblico.

Il dialogo dovrebbe consentire uno scambio sulle sfide, opportunità e sull'attuazione delle riforme del settore pubblico in un periodo di pressione fiscale nonché sulla ricerca di fonti di crescita sostenibile.

***Promuovere una buona public governance a livello globale***

Nel perseguire una maggiore parità di condizioni sia per le imprese che per gli investimenti e la mobilità degli individui, l'OCSE dovrebbe costituire un forum per favorire il dialogo globale con gli Stati non membri e discutere le modalità da adottare per rafforzare e migliorare la *Public Governance*. Questo richiederà il consolidamento del partenariato esistente, per esempio con i Paesi che partecipano al processo di collaborazione rafforzata (*Enhanced engagement countries*) o attraverso i programmi regionali quali il MENA e il LAC (Paesi dell'America Latina). Questo lavoro favorirà anche la cooperazione con i Paesi a basso reddito e in situazioni di post-conflitto.

Conveniamo, infine, che per sostenere il cambiamento nel settore pubblico saranno necessari un attento monitoraggio e un'analisi dei progressi, per esempio attraverso la misurazione del rendimento.

Invitiamo pertanto l'OCSE a tenerci puntualmente aggiornati.

## **9.2. Le linee di azione dell'attività internazionale**

Il Dipartimento della funzione pubblica realizza, assieme al Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica, 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, individuando i temi prioritari e assicurando un'azione nelle diverse aree geografiche e in ambito multilaterale, in particolare nelle sedi delle Nazioni Unite, dell'OCSE e dell'Unione Europea. Oltre ai tradizionali e consolidati rapporti con gli Stati Membri dell'Unione Europea, già da vari anni sono state rafforzate ed intensificate le relazioni con i Paesi dell'area mediterranea, con i paesi europei non membri dell'Unione Europea e con altri partner internazionali dell'Italia.

L'insieme delle attività internazionali promosse nel 2010 ha prodotto positivi risultati e avviato processi di cooperazione e coordinamento internazionale nel campo dell'*e-Government*, dell'innovazione, della riforma della regolazione e della pubblica amministrazione che si stanno attualmente sviluppando, in particolare con i partner europei, i Paesi arabi del Medio Oriente e Nord Africa, la Cina, il Canada e la Russia.

## **9.3 Le principali attività in ambito internazionale del Dipartimento della funzione pubblica**

Il Dipartimento partecipa alle attività del Comitato di *Governance* Pubblica e del Comitato per le politiche di regolamentazione dell'OCSE che si occupano dei principali temi della modernizzazione dell'amministrazione, dell'etica e della corruzione del settore pubblico, del governo elettronico e delle politiche per la semplificazione e la migliore regolazione. L'Italia 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 copresidenza di due Gruppi di lavoro, sul governo elettronico e la semplificazione amministrativa e sulla qualità dei servizi e la migliore regolazione.

Nel 2010, il Dipartimento ha curato, in collaborazione con la Rappresentanza a Parigi, la traduzione e pubblicazione in italiano della prima edizione del Rapporto "*Government at a Glance* (2009)", che fornisce dati ed analisi riguardanti i Paesi Membri e i Paesi Partner, al fine di

analizzare e valutare un alto numero di indicatori, le *performance* della pubblica amministrazione nei diversi paesi. Infine il Dipartimento ha collaborato con l'OCSE alla realizzazione della seconda edizione del Rapporto "*Government at a Glance (2011)*", che è stata pubblicata a giugno 2011.

Il Dipartimento ha inoltre partecipato attivamente alle iniziative ed attività che hanno luogo nell'ambito della cooperazione informale europea tra i Ministri e i Direttori Generali responsabili della funzione pubblica.

Il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha preso parte agli incontri ministeriali in occasione dei quali sono state 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.

I Direttori Generali responsabili della funzione pubblica si sono incontrati due volte l'anno. In tali occasioni, i Direttori Generali hanno scambiato opinioni ed esperienze e analizzato i risultati di indagini di settore proposte e realizzate a cura di ciascuna Presidenza. Le indagini sono servite 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 sono avvalsi di un gruppo di lavoro specialistico che si è riunito una volta per semestre e che ha operato nell'area del:

- La gestione delle risorse umane ed il dialogo sociale;
- Il miglioramento della qualità dei servizi, la valutazione delle *performance* ed il *benchmarking*;
- Le politiche di semplificazione della burocrazia per cittadini e imprese;
- Gli impatti delle nuove tecnologie.

E' stato inoltre operativo il Gruppo dei Direttori delle scuole e istituti della pubblica amministrazione che hanno svolto la propria attività in conformità a quanto previsto dal programma a medio termine per la cooperazione nella pubblica amministrazione.

Il Dipartimento della funzione pubblica ha inoltre proseguito il sostegno e la partecipazione alle attività dell'Istituto Europeo di Pubblica Amministrazione (EIPA) di Maastricht, assieme agli altri partner europei. Il Capo del Dipartimento della funzione pubblica è membro del Consiglio di amministrazione dell'Istituto e partecipa alle riunioni semestrali dello stesso e alle riunioni del Bureau.



#### **9.4 Le principali attività sulla qualità della regolazione**

A livello internazionale l'attenzione per la *better regulation*, oggi *smart regulation*, per è notevolmente aumentata negli ultimi anni per il ruolo strategico che assume per la competitività e la crescita. In questo quadro particolare rilievo è attribuito alla riduzione degli oneri amministrativi. In ambito Unione Europea, il Dipartimento della funzione pubblica è impegnato nel programma di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi sostenuti dalle imprese, elaborato in sede europea per dar seguito a quanto previsto dalla "Strategia di Lisbona" in vista dell'obiettivo di ridurre entro il 2012 del 25% gli oneri amministrativi gravanti sulle imprese. Su questi temi, il Dipartimento della funzione pubblica ha partecipato alle riunioni del Gruppo competitività e crescita della Commissione Europea, dello *SCM Network (Standard Cost Model Network)* e a quelle indette in ambito EUPAN dal *Learning Team Administrative Burdens to Citizens*. In ambito OCSE partecipa alle attività del *Regulatory Policy Committee (RPC)*, .

#### **9.5 Le principali attività in ambito internazionale del Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica**

Nell'ambito della strategia Europa 2020, la Commissione Unione Europea ha lanciato, a maggio 2010, la prima delle iniziative faro, ovvero la c.d. "Agenda Digitale per l'Europa", il cui obiettivo è diffondere i benefici economici e sociali derivanti da un pieno uso delle tecnologie digitali, a partire dalla realizzazione di un mercato unico di servizi, di prodotti e di contenuti digitali.

Il Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica (DDI) è stato designato rappresentante dell'Italia – insieme al Dipartimento Comunicazioni del MISE – nel Gruppo di Alto Livello di *advise* della Commissione per l'implementazione della strategia europea, con il compito di seguire i lavori che mirano alla ricognizione sistematica delle attività e delle priorità degli Stati membri ai fini dello sviluppo della Società dell'informazione e del raggiungimento delle priorità della Agenda Digitale. La partecipazione al Gruppo di alto livello rappresenta inoltre l'occasione per discutere e partecipare all'elaborazione di proposte in relazione ai sette pilastri dell'Agenda e allo spazio che si vorrà fornire al settore della Società dell'informazione nel successivo periodo di programmazione 2014-2020 (ad es. inserimento dell'alfabetizzazione e le competenze digitali nel regolamento del Fondo sociale 2014-2020, utilizzo dei Fondi strutturali per la diffusione dell'innovazione digitale, ecc.).

Nel corso del 2010, le linee d'azione e le priorità dell'Agenda Digitale sono state oggetto di un'intensa attività di comunicazione, diffusione e promozione a livello nazionale, a partire da una prima conferenza organizzata in collaborazione con gli uffici della Commissione Europea in Italia, cui sono seguite giornate informative dedicate ai bandi dell'Unione Europea e ai temi prioritari (*open data, cloud computing* ecc.).

Una linea d'azione in cui il DDI ha profuso particolare impegno, coerentemente con quanto avviato in questi anni, è poi quella dell'*e-Government*. Il lancio del Piano d'azione europeo, basato sulla Dichiarazione ministeriale congiunta c.d. di Malmö del dicembre 2009, al quale l'Italia ha attivamente partecipato nella fase ascendente, ha costituito un forte impulso per affrontare i temi di interoperabilità transfrontaliera dei processi, dei sistemi e dei servizi ai cittadini e alle imprese e della semplificazione e recupero di efficienza delle procedure amministrative. Il Dipartimento è il referente del neo-costituito Gruppo di Alto Livello che accompagnerà la Commissione europea nell'attuazione del Piano d'azione europeo 2011-2015, lanciato a dicembre 2010 "*Harnessing ICT to promote smart, sustainable and innovative Government*".

In tema di *e-Government*, l'impegno e i risultati conseguiti in Italia sono stati messi in evidenza nel IX Rapporto europeo di confronto sull'*e-Government*, che ha riconosciuto all'Italia il raggiungimento del Gruppo dei Paesi di Testa sia per la piena disponibilità di servizi *online*, sia per la qualità dei servizi.

Inoltre, la partecipazione al Comitato di gestione dei programmi *Competiveness and Innovation* nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (CIP ICT PSP) è stata indirizzata al coordinamento delle iniziative nazionali con quelle comunitarie del settore, alla misurazione e al confronto dei risultati ottenuti, a favorire la presenza delle imprese e pubbliche amministrazioni nazionali e regionali in progetti europei ad ampio spettro volti alla realizzazione degli obiettivi prioritari (in primis, l'interoperabilità dei sistemi per la realizzazione del mercato interno, ad es., nei settori dell'identificazione elettronica, della cartella sanitaria, del *public procurement*, delle chiamate di emergenza dall'auto, della giustizia elettronica, dello sportello unico di registrazione di impresa).

Il DDI si è quindi particolarmente impegnato nell'analisi e nella diffusione dei primi risultati conseguiti nell'ambito di tali progetti di ampia portata (c.d. *large scale pilots*) per illustrarne potenzialità e vantaggi presso le autorità regionali e locali maggiormente interessate.

Infine, rispetto all'altra iniziativa faro europea "*Innovation Union*", speciale attenzione è stata rivolta all'approccio relativo al *pre-commercial procurement e procurement* pubblico di servizi e prodotti innovativi.

Sempre nel quadro europeo, è continuato il lavoro di coordinamento delle *policy* nazionali in tema di *governance* di Internet nell'ambito dell'*High Level Group on Internet Governance* (HLIG). In questo quadro è stata assicurata la partecipazione italiana alla riunione annuale dell'*Internet Governance Forum* delle Nazioni Unite che si è tenuta a Vilnius dal 14 al 17 settembre e alle "*Open Consultations on Enhanced Cooperation on International Public Policy Issues Pertaining to the Internet*", tenutesi presso le Nazioni Unite a New York il 14 dicembre.

Nel campo delle iniziative OCSE nel campo dell'innovazione, il DDI ha avviato una collaborazione con l'organismo internazionale nell'ambito del Progetto *e-Government* e ha partecipato all'incontro di alto livello dei c.d. "*eLeaders*", ovvero dei responsabili delle strategie dell' *e-Government*, che si è tenuto a Bruxelles a ottobre 2010.

Nel quadro delle iniziative che l'OCSE ha intrapreso nel 2010 con alcuni Paesi Membri per discutere la "Strategia dell'Innovazione", iniziativa diretta a rispondere alle sfide lanciate dal nuovo contesto economico e sociale, riconoscendo nell'innovazione l'elemento chiave per la crescita e lo sviluppo dei prossimi anni, l'8 marzo 2010 è stata organizzata, ad iniziativa del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, in collaborazione con l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, la Tavola rotonda OCSE/ITALIA "*Developing policies for innovation for 21th century*". L'obiettivo dell'incontro è stato, da un lato, valutare l'applicabilità e l'opportunità dei principi di *policy* individuati nel Rapporto preliminare elaborato dall'OCSE relativamente al sistema Italia; dall'altro, analizzare i possibili impatti per migliorare l'efficienza e il potenziale innovativo del Paese.

In merito alle attività in campo di *e-Government* e dei progetti per i Paesi dell'area del Medio oriente e del Nord Africa (MENA), è stato dato il via operativo al progetto "*Distance Learning for innovative Public Sector*", a seguito della prima riunione del Comitato di indirizzo tenutasi a Roma nel marzo 2010 e l'attivazione dei gruppi di lavoro congiunti.

## **9.6 Le politiche di contrasto alla corruzione in ambito internazionale**

L'anno 2010 è stato caratterizzato da un forte impegno sul fronte dei rapporti bilaterali, in particolare verso Paesi di aree strategiche. Le iniziative più interessanti hanno riguardato la Cina con la quale, sulla scia dell'iniziativa "Italia degli innovatori" all'Expo di Shanghai, a ottobre è stato firmato dal Ministro Brunetta con il Ministro per la Scienza e la Tecnologia cinese Wan Gang un Protocollo d'intesa sull'innovazione. L'accordo prevede la realizzazione di tre centri di cooperazione, uno sul trasferimento tecnologico, uno sul design e uno sull' *e-government*. Successivamente, è stato realizzato a Roma l'8 novembre 2010 il primo Forum Italo-Cinese

sull’Innovazione che si è sviluppato intorno a quattro tematiche di primaria importanza: design, scienze della vita, efficienza energetica e energie rinnovabili, *e-Government*.

Nel corso del 2010 si è chiuso l’esame dell’Italia da parte del GRECO, il Gruppo di Stati contro la Corruzione del Consiglio d’Europa, che, dopo l’*on site visit* dell’ottobre 2008 di avvio della I e II fase di valutazione dell’Italia, ha rilasciato 22 Raccomandazioni approvate nella Plenaria a Strasburgo nell’estate 2009.

I risultati presentati il 31 gennaio 2011 sono stati valutati nel corso della Plenaria tenutasi dal 23 al 27 maggio 2011, con l’adozione del “rapporto di conformità” dell’Italia che dovrà ora solo presentare elementi integrativi entro il 30 novembre 2012, mentre altri Paesi, come Belgio e Danimarca, hanno subito un giudizio di “non conformità” in quanto la risposta alle raccomandazioni è stata considerata «globalmente insufficiente».

In ambito internazionale, il Dipartimento della funzione pubblica, che ha operato attraverso il Servizio Anticorruzione e Trasparenza (S.A.eT.), ha proseguito l’attività presso i principali organismi di riferimento (*Working Group on Bribery dell’OCSE*, *Working Group on prevention* presso UNODC, la Plenaria del GRECO del Consiglio d’Europa), promuovendo iniziative volte ad accreditare le politiche adottate in materia di contrasto alla corruzione dal Ministro della pubblica amministrazione ed innovazione.

In tale ambito, sono da registrare i seguenti incontri:

- 7 giugno 2010, la delegazione cinese guidata dal Vice Segretario Generale della Commissione di disciplina del Comitato Centrale del Partito Comunista Cinese;
- 11 giugno 2010, la delegazione del Governo del Kazakhstan;
- 12 luglio 2010, la rappresentanza dell’Ambasciata della Federazione Russa in Italia;
- 21 ottobre 2010, la delegazione del Governo americano.
- 26 novembre 2010, il Capo del Dipartimento della funzione pubblica ha incontrato a Rabat il Comitato di Pilotaggio, sulla base degli accordi previsti dal Protocollo d’Intesa del 17 marzo 2010 stipulato tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica e Dipartimento per la digitalizzazione e l’Innovazione Tecnologica ed il Ministero della Modernizzazione dei Settori Pubblici del Regno del Marocco.

Il S.A.eT. ha, inoltre, conseguito una stabile collocazione e presenza sia presso le organizzazioni internazionali di settore sia presso i vari *networks* che raggruppano omologhe agenzie di prevenzione della corruzione: l’*Anti-Corruption Practicioners Network* (ACPN) nell’ambito dell’UNDP (*United Nations Development Programme*) e l’*European Partners Against Corruption* (EPAC).

