

PROTOCOLLO D'INTESA

TRA

IL MINISTERO

**PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E
L'INNOVAZIONE**

E

**L'ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI
(ANCI)**

**PER L'INNOVAZIONE ORGANIZZATIVA E TECNOLOGICA PER LA
REALIZZAZIONE DI SERVIZI AI CITTADINI E ALLE IMPRESE**

Il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, di seguito anche "Ministro" e il Vice Presidente Vicario dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), d'ora innanzi congiuntamente definiti "le Parti" o, singolarmente, "la Parte"

VISTO

- il decreto del Presidente della Repubblica 7 maggio 2008, con il quale il Prof. Renato Brunetta è stato nominato Ministro senza portafoglio;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 maggio 2008, con il quale al predetto Ministro senza portafoglio è stato conferito l'incarico per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione ;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 giugno 2008, recante "Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di Pubblica Amministrazione e Innovazione al Ministro senza portafoglio On. Prof. Renato Brunetta";
- l'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che prevede la possibilità per le pubbliche amministrazioni di concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune;
- l'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367, inerente le modalità di realizzazione di programmi comuni fra più amministrazioni;
- il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante "Codice dell'amministrazione digitale", che ai sensi dell'art. 14, comma 3-bis del D.Lgs. 82/2005 prevede l'istituzione della Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle Regioni e negli Enti locali;
- la Legge 4 marzo 2009 n. 15 recante "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 al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti."
- la delibera della Conferenza Unificata del 14 settembre 2006 (Rep. 973/CU) che istituisce la Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle Regioni e negli Enti locali quale organo di supporto della Conferenza Unificata in ordine alle funzioni istruttorie e consultive riguardanti l'innovazione tecnologica di Regioni ed Enti locali;
- i protocolli d'intesa in materia di innovazione tecnologica e Pubblica Amministrazione stipulati tra il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione e l'ANCI, ovvero, alla data odierna, i protocolli d'intesa con i vari Comuni Italiani così come pubblicati sul sito del Ministero della Pubblica Amministrazione;

PREMESSO CHE

- La stagione di riforme istituzionali ed amministrative che si è aperta nella presente legislatura ha fra gli obiettivi strategici principali il processo di modernizzazione e di efficientamento della pubblica amministrazione nel suo complesso.
- Tale obiettivo, assolutamente prioritario e centrale per sostenere il rilancio dello sviluppo economico e sociale del Paese, si inquadra nel percorso di attuazione della riforma costituzionale del 2001. In particolare, il tema della riforma della pubblica amministrazione, oltre a proiettarsi anche su altri piani, si situa a cavallo fra

vari interventi normativi: il federalismo fiscale, istituzionale e del personale-contrattuale.

- Il processo di avvicinamento dell'azione dei poteri pubblici al cittadino in atto nel nostro Paese nell'ultimo ventennio deve oggi conoscere una rapida e sostanziale accelerazione e determinare un complessivo efficientamento della pubblica amministrazione, ed in specie di quella locale.
- Il riassetto del sistema fiscale e finanziario in senso federale implica obbligatoriamente uno sforzo corale di check-up della pubblica amministrazione per verificare costi, qualità, efficienza dei servizi e delle funzioni in considerazione di una più equa distribuzione delle risorse. Allo stesso tempo deve garantire a ciascun livello di governo reale autonomia di entrata e di spesa.
- L'attuazione del federalismo istituzionale deve determinare una decisa semplificazione dei soggetti di governo e la tendenziale attribuzione, in ossequio al principio di sussidiarietà, della generalità delle funzioni amministrative in capo ai Comuni, quale soggetto più vicino ai cittadini e alle comunità.
- Altro essenziale intervento normativo è quello riguardante il federalismo del personale e contrattuale che, certamente trova forti connessioni con la cornice fiscale ed istituzionale ed amministrativa, e deve garantire ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni autonomia di spesa. In questo contesto di innovazione politica ed istituzionale i Comuni, singoli e in forma associata, intendono svolgere un ruolo da protagonisti e rappresentare nel panorama complessivo i soggetti capaci di implementare i valori dell'efficienza, della trasparenza mettendo in discussione l'assetto e l'organizzazione dei propri uffici e dando immediata applicazione ai principi della valutazione, del merito e del soddisfacimento dei cittadini-clienti.
- A Tal fine, il rapporto e il complesso di sinergie da porre in essere con l'Amministrazione centrale ed in particolare con il ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione è strategico per i Comuni.

CONSIDERATO

- che il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, è delegato ad esercitare funzioni di impulso e promozione delle politiche di innovazione volte a migliorare la qualità dei servizi pubblici verificandone l'efficienza, l'efficacia e l'economicità, anche realizzando programmi di sostegno all'innovazione nelle amministrazioni pubbliche, basati sullo sviluppo e la condivisione delle conoscenze e del capitale umano e sulla creazione di condizioni favorevoli ai processi di innovazione;
- che il Ministro nell'ambito delle proprie funzioni ha il compito di avviare tutte le attività utili ad assicurare lo sviluppo e la diffusione delle competenze necessarie ad un adeguato uso delle tecnologie;
- che, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 giugno 2008, il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione ha il compito di presiedere la Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle Regioni e negli Enti locali;
- che la Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle Regioni e negli Enti locali ha il compito specifico di concertare le priorità e gli indirizzi del processo di innovazione tecnologica;
- che in data 21 gennaio 2009 il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione ha presentato il Piano di e-Government 2012, per la realizzazione di

interventi e soluzioni innovative basate su tecnologie informatiche e delle telecomunicazioni in grado di conseguire maggiore qualità, efficienza ed economicità delle attività amministrative e istituzionali della Pubblica Amministrazione;

- che nell'ambito delle politiche volte a valorizzare gli strumenti di orientamento finalizzati a mettere al centro del sistema dei servizi pubblici il cittadino, al fine di favorire la percezione unitaria della Pubblica Amministrazione e di potenziare la valutabilità e misurabilità dei servizi erogati, il Ministro ha promosso l'iniziativa "Linea Amica"- Il contact center multicanale della P.A. Italiana;
- che l'ANCI, come definito nello Statuto dell'Associazione:
 - o costituisce il sistema della rappresentanza di Comuni, Città Metropolitane ed enti di derivazione comunale;
 - o rappresenta i Comuni, le città metropolitane e gli enti di derivazione comunale dinanzi agli organi della Pubblica Amministrazione;
 - o ne promuove lo sviluppo e la crescita;
 - o direttamente, o mediante proprie tecnostrutture, svolge attività di sostegno, assistenza tecnica ed erogazione di servizi nell'interesse e nei confronti dei Comuni italiani singoli o associati e delle Città metropolitane e degli enti soci, anche su incarico della Pubblica Amministrazione, ai suoi diversi livelli e articolazioni;
- che l'ANCI, referente istituzionale dei Comuni, assicura un'azione di servizio e di supporto diretto alle realtà locali che rappresenta, individua, promuove e realizza interventi a supporto delle politiche nazionali e regionali di innovazione dei processi amministrativi tra Enti Locali e Amministrazioni Centrali e Regionali;
- che l'ANCI può operare efficacemente come facilitatore e come strumento di supporto all'attuazione delle politiche del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, sia a livello centrale che territoriale attraverso le sue strutture operative e le sue articolazioni regionali;
- che i Comuni Italiani considerano l'innovazione e lo sviluppo della società dell'informazione una delle dimensioni prioritarie nelle quali reinventare il ruolo della Pubblica Amministrazione rispetto alla società civile;
- che è obiettivo primario dei Comuni diminuire il costo della Pubblica Amministrazione, utilizzando le nuove tecnologie per semplificare le procedure e fornire migliori servizi;
- che in data 4 marzo 2009 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale la Legge recante "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 al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti."
- che il Ministro intende coinvolgere il mondo dei Comuni nel processo di riorganizzazione e modernizzazione della pubblica amministrazione, attraverso la creazione di canali di raccordo diretti e permanenti fra le istituzioni territoriali;
- che il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione ritiene fondamentale il fattivo contributo e la collaborazione da parte delle Associazioni degli enti locali per il raggiungimento dei propri fini istituzionali e delle priorità identificate ed espresse nel documento denominato "Piano Industriale";

- che il Ministro e l'ANCI intendono promuovere la sensibilizzazione della cultura della valutazione e l'implementazione dei modelli di rilevazione dell'efficienza e delle performance degli apparati e dei dipendenti della Pubblica Amministrazione, anche attraverso la diffusione delle buone pratiche fra tutti i livelli della Pubblica Amministrazione;
- che il coinvolgimento dei Comuni nel processo di riorganizzazione e modernizzazione della Pubblica Amministrazione è fondamentale e può avvenire attraverso la creazione di canali di raccordo diretti e permanenti fra i due livelli istituzionali (Governo e ANCI);
- che nell'ambito delle politiche poste in essere dal Ministro della Pubblica Amministrazione e l'Innovazione assume forte rilevanza la valorizzazione di strumenti di orientamento volti a mettere al centro del sistema dei servizi pubblici il cittadino, al fine di favorire la percezione unitaria della Pubblica Amministrazione e di potenziare il percorso di valutazione e di misurabilità dei servizi erogati e che a supporto di tale finalità l'ANCI presenterà al Ministro per la Pubblica Amministrazione e Innovazione un proprio contributo dettagliato di merito al piano di e-Government-2012;

**TUTTO CIO' PREMESSO E CONSIDERATO
SI CONVIENE E SI STIPULA QUANTO SEGUE**

Le premesse di cui sopra costituiscono parte integrante e sostanziale del presente atto.

ART. 1 - Finalità e obiettivi

Il presente Accordo Quadro intende dettare linee di intervento che anticipano e accompagnano il riassetto generale delle istituzioni e dell'amministrazione che deve garantire un'amministrazione più vicina al cittadino, efficiente, rapida, evoluta tecnologicamente, meno costosa; la semplificazione dei soggetti deputati ad erogare servizi e prestazioni, ponendo il più possibile in capo ai Comuni il compito di erogare i servizi di base e di rappresentare il riferimento pubblico per il cittadino; uno snellimento delle procedure amministrative e burocratiche, accompagnato da un'assistenza costante e vicina all'utenza.

Per conseguire questi obiettivi è indispensabile rinnovare il lavoro pubblico locale, attraverso un'azione normativa e operativa-progettuale organica e complessiva. Va infatti promosso il principio di responsabilizzazione dei livelli di governo nella gestione complessiva delle risorse umane, sia attraverso la fissazione di obiettivi di efficientamento della spesa del personale, sia attraverso e parallelamente l'assegnazione di una piena autonomia sul piano della negoziazione contrattuale, della formazione, della valutazione. In questo ambito va individuato un soggetto partecipato dagli stessi enti locali a cui assegnare i compiti di gestione, formazione, valutazione e via discorrendo, congiuntamente ad una complessiva riforma dello status e dei compiti della dirigenza locale, atta a cogliere le sfide che il federalismo e la competizione globale pongono.

In particolare il "Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione" e l' "ANCI" convengono di attuare il presente accordo quadro implementando quattro specifiche linee d'azione così definite.

Valutazione del personale e customer satisfaction

Una linea d'azione dedicata all'implementazione dei modelli di valutazione del personale locale e congiuntamente alla diffusione della customer satisfaction e della rilevazione del giudizio dell'utenza sulla qualità dei servizi erogati (progetto "Mettiamoci la faccia". In considerazione dell'ampiezza della platea interessata e delle diverse specificità esistenti fra i Comuni, verranno elaborati, sulla base delle migliori esperienze in atto, modelli sperimentabili nelle diverse classi demografiche dei Comuni.

Tale percorso:

- si muove dalla rilevazione dei risultati di cambiamento già ottenuti in alcune amministrazioni, al fine di far emergere i casi di eccellenza ed estenderli sul territorio;
- passa per una convergenza dell'innovazione attraverso un meccanismo di "certificazione" della valutazione;
- punta ad una diffusione delle pratiche virtuose attraverso un percorso di benchmarking.

In ultima istanza, poi, il consolidamento dei sistemi di valutazione dovrà avvenire attraverso un reale collegamento della valutazione con l'erogazione della parte di retribuzione legata alla produttività ed al merito.

Il percorso progettato dovrebbe avere come ricaduta finale, dunque, le necessarie modifiche normative attinenti alle regole, ai luoghi e alle parti della contrattazione; alla organizzazione del personale all'interno degli enti nell'ambito di uno statuto del lavoro pubblico locale che valorizzi l'autonomia, l'efficienza e la qualità del lavoro e dei servizi. Il percorso si articola in diverse fasi.

Innovazione tecnologica e processi interamministrativi

Una seconda linea d'azione sarà dedicata alla realizzazione di attività volte a semplificare le relazioni tra Pubblica Amministrazione e società civile tramite l'utilizzo di strumenti innovativi. In particolar modo, attraverso l'identificazione di procedure e soluzioni condivise per l'erogazione più efficiente ed efficace di servizi, si intende garantire l'interoperabilità tecnologica, organizzativa e semantica tra le amministrazioni pubbliche allo scopo di migliorare l'interlocuzione con i cittadini, i professionisti e le imprese, anche attraverso la dematerializzazione dei procedimenti amministrativi. Le Parti convengono sulla validità delle iniziative intraprese dal Ministro volte ad agevolare ai cittadini l'accesso ai servizi della Pubblica Amministrazione e si impegnano nell'immediato a partecipare fattivamente per la promozione e la diffusione dei seguenti progetti in quanto finalizzati a migliorare il rapporto tra cittadini e Pubblica Amministrazione:

- Reti amiche: iniziativa volta a facilitare l'accesso dei cittadini-clienti ai servizi della PA, ridurre i tempi di attesa moltiplicando i punti di accesso grazie alla collaborazione tra Stato e privati che dispongono di reti in contatto continuo e quotidiano con milioni di clienti, senza oneri per lo Stato e a tutto vantaggio dei cittadini;
- Linea Amica: progetto atto a favorire la comunicazione con i cittadini utenti, per la richiesta di informazioni in ordine ai servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni e per la raccolta ed elaborazione dei livelli di soddisfazione nell'accesso, anche da parte di categorie di soggetti disagiate, e nella fruizione degli stessi attraverso la realizzazione di una rete sottostante a "Linea Amica" che utilizzi i contact center comunali quali nodi della rete;

Inoltre si prevede di :

- definire ontologie proprie del contesto amministrativo pubblico locale allo scopo di permettere l'introduzione di Architetture di Cooperazione Orientate al Servizio (SOA), in coerenza con il Sistema Pubblico di Connettività;
- diffondere una Porta di Dominio Comunale, nativamente integrata con il sistema di Accesso ed Interscambio Anagrafico, al fine di facilitare l'interazione con i back office locali;
- facilitare la reingegnerizzazione dei procedimenti amministrativi, per permettere una più efficace introduzione degli strumenti previsti dal Codice dell'Amministrazione Digitale, anche attraverso la promozione e il riuso di esperienze di successo realizzate da amministrazioni comunali;
- supportare i Comuni, mediante adeguate azioni informative e di assistenza operativa, nell'adozione e utilizzo della posta elettronica certificata quale canale di comunicazione con cittadini ed imprese e nella definizione di servizi da erogare attraverso questo canale, anche in vista di un prevedibile aumento della domanda derivante dal prossimo rilascio di caselle di PEC gratuite ai cittadini;
- supportare i Comuni nella definizione e realizzazione dell'Anagrafe Comunale degli Immobili, accessibile al pubblico e consultabile attraverso sistemi telematici, quale Registro nel quale gli stessi Comuni organizzano, aggiornano e conservano le informazioni certificate relative a tutti gli immobili del proprio territorio con riguardo agli aspetti edilizi, strutturali, energetici e cartografici;
- realizzare infrastrutture di repertoriazione pubblica e conservatoria a lungo termine;
- introdurre un sistema di Work Flow Management multi Ente che possa orchestrare procedimenti condivisi;
- supportare i processi in corso di sviluppo delle infrastrutture per l'autenticazione federata in rete per cittadini, professionisti ed imprese e per l'allestimento di sistemi di pagamento in rete e repertoriazione assistita delle transazioni.

Supporto specialistico ai Piccoli Comuni

L'obiettivo primario di questa linea d'attività è fornire agli amministratori locali ed ai funzionari dei piccoli comuni un supporto decisionale qualificato, tempestivo e agevolato in considerazione della grande rilevanza politica e istituzionale di questa tipologia di enti che rappresentano oltre il 70 % dei comuni italiani.

Essi esercitano le stesse funzioni amministrative e sono chiamati ai medesimi adempimenti dei comuni di dimensioni maggiori. Anche i piccoli enti sono infatti interessati dal raggiungimento dell'obiettivo del contenimento della spesa pubblica sia in termini di risorse umane che patrimoniali e finanziarie, nel contempo sono tenuti a garantire la continuità dell'erogazione del servizio pubblico nel rispetto di standard di efficienza e qualità.

Tali amministrazioni locali hanno caratteristiche strutturali e organizzative specifiche delle quali il legislatore deve tener conto anche attraverso la produzione di una disciplina normativa differenziata.

Le questioni che interessano la generalità delle autonomie locali assumono una peculiare connotazione nei piccoli enti.

I piccoli enti hanno limitate risorse umane, finanziarie e patrimoniali a fronte dei variegati contesti territoriali caratterizzati da criticità specifiche: comuni isolani e montani, comuni a vocazione turistica (flussi demografici a variazione stagionale), comuni con vocazione rurale, comuni dell'hinterland delle grandi città.

Alcuni strumenti per fornire una risposta adeguata a contesti diversi vengono offerti nel vigente testo unico degli enti locali dal Capo V dedicato alle forme associative. Convenzioni, consorzi, unioni, altre forme di esercizio associato di funzioni e accordi di programma rappresentano i principali strumenti per far fronte alla scarsità delle risorse e raggiungere sempre più elevati standard di efficienza e qualità dei servizi, non solo in un'ottica di economie di scala.

Il macro tema dell'Associazionismo tra comuni può essere declinato in alcuni settori di maggiore rilievo: servizi pubblici locali, servizi sociali, organizzazione e gestione delle risorse umane, finanziarie e patrimoniali, immigrazione, sicurezza e polizia locale, organismi associativi.

Comunicazione e sensibilizzazione

La quarta e ultima linea d'azione prevedrà specifiche azioni di comunicazione, informazione e sensibilizzazione dei Comuni italiani e dell'opinione pubblica sulle diverse attività previste nell'ambito del presente accordo quadro.

In particolare l'ANCI provvederà attraverso i propri strumenti di comunicazione e le proprie pubblicazioni editoriali a sviluppare e attuare un piano di informazione anche sulle attività del Ministero che riguardano le Autonomie Locali, in particolare attraverso il proprio periodico "Anci Rivista" e le proprie testate online.

ART. 2 - Commissione permanente sull'innovazione tecnologica nelle Regioni e negli Enti locali

Le Parti ritengono utile identificare quale sede naturale di confronto e di concertazione, nonché quale organo tecnico a supporto della Conferenza Unificata in ordine alle politiche riguardanti l'innovazione tecnologica di Regioni ed Enti locali, la Commissione permanente sull'innovazione tecnologica nelle Regioni e negli Enti locali, istituita ai sensi dell'art. 14, comma 3-bis del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 con deliberazione della Conferenza Unificata del 14/09/2006 (Rep. 973/CU).

La Commissione permanente sull'innovazione tecnologica nelle Regioni e negli Enti locali, verrà convocata nel più breve tempo possibile, con all'ordine del giorno la verifica dello stato di attuazione di quanto previsto dal presente protocollo.

La Commissione, di cui si conferma l'originaria composizione, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'8 maggio 2008, è presieduta dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione.

Essa potrà articolarsi in gruppi tecnici con l'obiettivo di effettuare i necessari approfondimenti congiunti per monitorare il Piano e-Government 2012, individuare le priorità così come previsto all'articolo 1 del presente protocollo, diffondere le migliori pratiche e ad individuare le risorse necessarie tramite lo strumento dei protocolli con i "Sistemi regionali" e dei conseguenti accordi di programma quadro.

ART. 3 – Durata

Il presente accordo quadro, ha durata pari a due anni con decorrenza dalla data di sottoscrizione, salvo eventuali proroghe che dovranno comunque avvenire in forma scritta.

ART. 4 – Modalità di attuazione

Il presente accordo quadro verrà attuato mediante la stipula di apposite convenzioni tra il Dipartimento della Funzione Pubblica e/o il Dipartimento dell'Innovazione tecnologica e l'ANCI, aventi ad oggetto l'implementazione di una o più delle linee di azione di cui al precedente art. 1 e nell'ambito delle quali verranno dettagliati gli impegni delle parti. In particolare, l'ANCI dovrà – entro 30 giorni dalla stipula del presente accordo quadro – presentare uno o più progetti esecutivi di dettaglio relativi alle attività sopra descritte che, se approvati dai Dipartimenti competenti, costituiranno parte integrante delle sopra citate convenzioni attuative.

ART. 5– Indirizzo e monitoraggio

Le parti daranno attuazione al presente accordo nel rispetto delle direttive che saranno impartite da apposito Comitato di indirizzo, composto da quattro componenti di cui due designati dal Ministro e due designati dall'ANCI. Le funzioni di Presidente del Comitato di indirizzo sono esercitate da uno dei rappresentanti del Ministro; in caso di parità nelle votazioni prevale il voto del Presidente.

Il Comitato di indirizzo:

- stabilisce le priorità, formula strategie, linee di azione e di indirizzo;
- monitora le attività e verifica lo stato di attuazione complessivo del presente Accordo segnalando alle Parti eventuali criticità che impediscano il raggiungimento delle finalità e degli obiettivi di cui all'articolo 1.

Ai componenti del Comitato di indirizzo non è corrisposto alcun emolumento, indennità, o rimborso spese. All'istituzione ed al funzionamento del suddetto Comitato si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Roma, 7 maggio 2009

IL MINISTRO

PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

E L'INNOVAZIONE

Renato Brunetta

IL VICE PRESIDENTE VICARIO

DELL'ASSOCIAZIONE COMUNI ITALIANI

Sergio Chiamparino