



*Le riforme amministrative
nella XV legislatura:
il riavvio di un percorso interrotto*

Roma, marzo 2008

INDICE

Introduzione	4
L'organizzazione e le politiche di reclutamento	15
1. Quadro analitico	15
2. Le iniziative	18
2.1 Le autonomie territoriali	18
2.2 Nuovi limiti alle partecipazioni societarie	20
2.3 Il reclutamento, il lavoro flessibile e la mobilità	22
La dirigenza pubblica	27
La gestione del lavoro pubblico e le politiche contrattuali	34
1. Produttività, merito e servizio pubblico	35
2. Per una riforma della contrattazione collettiva	39
Per un'amministrazione di qualità	40
La nuova semplificazione basata sulla misurazione degli oneri amministrativi	47
Le leve della Società dell'Informazione e l'attuazione degli obiettivi della Strategia di Lisbona	50
1. Il CAD e le regole tecniche. L'informatizzazione della PA	53
2. Ulteriori interventi di informatizzazione della PA	62
3. Innovazione in aree prioritarie	67
3.1 Sanità	67

3.2	Università	73
3.3	Scuola	74
3.4	Innovazione del sistema produttivo	75
4.	Diffusione dell'uso dell'ICT	79
	Attività internazionale e della struttura di missione "e-Government per lo sviluppo"	82
1.	Trasformazione della PA	82
2.	Innovazione	85
3.	E-Government e ICT per lo sviluppo	87
4.	Governance della Società dell'Informazione	90

INTRODUZIONE

La logica e lo spirito che hanno sotteso la definizione degli obiettivi per questa legislatura e ogni sforzo insito nel compimento delle azioni intraprese, sono nella ferma volontà di proseguire quel processo di riforma della Pubblica Amministrazione avviato con una serie di interventi legislativi negli anni '90 e più volte interrotto.

Gli anni '90 hanno rappresentato infatti una fase di grande slancio e vigore delle politiche riformatrici; un percorso tanto vitale per la Pubblica Amministrazione quanto, in alcuni frangenti, travagliato.

Il primo momento si collocò tra il 1993 e l'inizio del 1994, con il Ministro per la Funzione Pubblica Cassese: la Pubblica Amministrazione ebbe una posizione che può definirsi persino propedeutica rispetto ad altri obiettivi.

Dopo il 1996 e sino al 2001 i temi della riforma ritornarono con forza al centro dell'iniziativa del Governo per opera del Ministro Bassanini.

La messa in opera di tutta la legislazione varata nel periodo 1996-2001 è stata poi affidata alla gestione del governo di centro-destra: da quel momento (periodo 2002-2006) il processo riformatore è entrato in una fase di grande incertezza e contraddittorietà.

Ripercorrendo brevemente i principali interventi legislativi nelle fasi più vitali del processo di riforma:

- la legge 7 agosto 1990, n. 241 ha segnato un momento fondamentale del processo di riforma che ha visto l'ampliamento dei diritti concreti dei cittadini e un'immagine dell'amministrazione che ha iniziato ad essere diversa da quella tradizionale;

- il D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 è intervenuto riformando il pubblico impiego attraverso la privatizzazione del rapporto di lavoro e sancendo la separazione tra responsabilità politica e amministrazione. L'attuazione di tali principi però ha richiesto, e richiede, un notevole sforzo fatto sul piano concreto di adattamenti e miglioramenti;

- la legge 15 marzo 1997 n. 59 - legge Bassanini - configurata come legge delega, fu finalizzata a dare al Governo il potere di emanare decreti delegati per sviluppare un'attività di innovazione e riforma dell'intero sistema amministrativo italiano. Questa attività di riforma fu caratterizzata dalla ridefinizione delle competenze fra Stato, Regioni e Autonomie Locali (funzioni), dalla riforma, in coerenza con il federalismo amministrativo, della Presidenza del Consiglio, Ministeri ed enti pubblici (riorganizzazione), dalla riforma del rapporto di pubblico impiego, della struttura e del ruolo della dirigenza (risorse), dalla realizzazione della semplificazione delle procedure e delle regole che presiedono all'attività amministrativa (snellimento). La riforma

investi l'assetto formale, organizzativo e di indirizzo dell'amministrazione, in un'ottica di profonda modernizzazione del Paese;

- le leggi 127/97 e 191/98, nonché i DD.P.R. 403/98 e 445/2000 hanno innovato poi la disciplina delle procedure amministrative, realizzando uno snellimento dell'attività della Pubblica Amministrazione, mirando così alla riforma dei procedimenti e dell'organizzazione.

E' stata forte quindi in questa legislatura l'esigenza avvertita di ripartire dal punto in cui il processo di riforma si è interrotto, per riavviarlo concretamente, dopo anni di abbandono, verso obiettivi di nuova crescita dell'Amministrazione.

D'altro canto si è trattato di un percorso di crescita che, avviato negli anni '90, non è rispondente a esigenze oggi più forti rispetto ad allora nei confronti della Pubblica Amministrazione: esigenze di un sistema concretamente funzionante, incentrato sul principio di imparzialità, mosso e valutato da meccanismi di produttività, e in grado di interloquire con il cittadino. Tra gli ostacoli frapposti al compimento di questo percorso, una serie di variabili strutturali, di limiti culturali e manageriali e dei sempre più pressanti vincoli finanziari.

In concreto, ciò che risultava sufficiente al cittadino-suddito che si avvicinava alla Amministrazione conoscendola per quei principi ancora teorici e in fase di evoluzione, non può bastare oggi al cittadino consapevole dei propri diritti e del reale potenziale di miglioramento dell'Amministrazione. All'interno del sistema stesso, quel dipendente pubblico che all'epoca si sentì investito di responsabilità importanti e protagonista di un grande processo di cambiamento, oggi necessita di azioni concrete, guidate, ispirate ai principi della riforma e calate nella realtà in cui lavora quotidianamente.

E' dunque profondo il bisogno di accompagnare tale enorme potenziale della Pubblica Amministrazione alla ferma volontà di chi ha il potere e il dovere di gestire il cambiamento, partendo dalle radici, recuperando le origini di quel cammino di crescita dell'Amministrazione. Un cammino che nel momento in cui fu avviato lasciava già intendere la lungimiranza di chi lo compiva. E, come allora, un processo di riforma efficace necessita sicuramente di un intervento a trecentosessanta gradi che investa le funzioni, l'organizzazione (in termini di organigrammi e di organici), le politiche di reclutamento e la gestione del rapporto di lavoro.

La XV legislatura doveva essere dunque, negli intendimenti del Governo e mio, l'occasione per procedere ad una riforma dell'Amministrazione intervenendo non più mediante ulteriori disposizioni di carattere legislativo, ma mediante l'attuazione di quelle esistenti.

L'idea sottesa al progetto interrotto nel corso della XV legislatura era quella di attuare una riforma nell'Amministrazione e non dell'Amministrazione, ciò anche in considerazione dei limiti posti al legislatore statale dal Titolo V della Costituzione.

Un simile processo non avrebbe potuto prescindere da un impegno solido e congiunto dei Dipartimenti della Funzione Pubblica e dell'Innovazione Tecnologica. Le risorse messe in campo dai due Dipartimenti hanno mirato ad un obiettivo comune e i temi della trasparenza, della semplificazione, dell'efficacia ed efficienza amministrativa vedono la imprescindibile combinazione degli strumenti normativi, amministrativi e tecnologici messi a disposizione in un'ottica integrata, gli uni a servizio degli altri.

In tale contesto generale si inserisce, in modo pienamente indicativo della direzione seguita da questo Governo, l'“Intesa sul lavoro pubblico e sulla riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche” del 6 aprile 2007, sottoscritta da Governo e Organizzazioni Sindacali. L'Intesa pone in evidenza la necessità di avviare una profonda riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche, quale passaggio necessario verso un percorso di crescita continua e duratura del Paese.

Punto centrale dell'Intesa è il miglioramento delle funzioni pubbliche da conseguire necessariamente attraverso l'investimento nella qualità dei servizi. A tale precipuo fine si mira dunque alla misurazione della qualità e quantità dei servizi, alla valorizzazione della professionalità dei dipendenti pubblici, al riassetto normativo e contrattuale della dirigenza, al superamento del precariato.

E' la prima volta che un'intesa Governo-Sindacati concentra l'attenzione, in modo non rituale, sulla qualità di servizi e funzioni pubbliche e su ciò che occorre fare per conseguirla.

L'Intesa del 6 aprile ha rappresentato quindi un importante punto di arrivo e di incontro tra Governo e Organizzazioni Sindacali, ma soprattutto un punto fermo di riferimento per tutti gli interventi che sono susseguiti in diversi ambiti tematici.

L'Intesa ha previsto in tal senso l'attivazione di un confronto sui temi della Scuola, della Ricerca, dell'Università e dell'Alta Formazione Artistica e Musicale: il 27 giugno 2007 Governo e Organizzazioni Sindacali sottoscrivono quindi l'Intesa per un'azione pubblica a sostegno della conoscenza.

In linea con l'obiettivo di fondo di miglioramento della qualità dei servizi pubblici, assume in tal modo rilievo primario l'impegno per migliorare i livelli di qualità del sistema pubblico di istruzione, formazione, università, ricerca, accademie e conservatori. Viene cioè riconosciuta, pienamente ed in modo unitario, la valenza strategica della conoscenza per lo sviluppo del Paese.

Punti particolarmente qualificanti dell'Intesa:

- per il settore Scuola: il miglioramento della qualità della Scuola, la piena attuazione dell'autonomia scolastica, la valorizzazione dell'impegno professionale e la formazione del personale, la valorizzazione dei processi di innovazione e di ricerca educativa;

- per l'Università: l'impegno per l'adeguamento degli ordinamenti didattici al mercato del lavoro, la riforma del sistema di reclutamento e del rapporto di lavoro dei docenti, la riforma del settore dell'alta formazione artistica e musicale;

- per la Ricerca: l'impegno per lo sviluppo della ricerca, per l'autonomia e la mobilità dei ricercatori e per favorire la dimensione europea e internazionale della ricerca.

Infine l'Intesa sancisce l'impegno per il superamento del precariato in tutto il campo della conoscenza.

Uno degli obiettivi fondamentali che si intendeva perseguire, ancora nell'ottica di miglioramento e crescita, era quello di ricostruire la credibilità dell'apparato pubblico. È importante, infatti, creare il presupposto per l'accettazione delle decisioni dell'Amministrazione in quanto fondate sulla cura dell'interesse pubblico. Quest'ultima impone, talvolta, che le richieste dei privati, previo adeguato contraddittorio ed esatta delimitazione delle possibilità di conciliazione, siano tempestivamente respinte in quanto inconferenti con l'interesse della collettività. Questo distingue un cliente dell'Amministrazione da un cittadino. Di fronte ad un'Amministrazione rispettosa dei tempi previsti e credibile nelle decisioni, anche il cittadino insoddisfatto non può che accettare il provvedimento reso nei propri confronti.

In questa prospettiva il Governo ha avanzato proposte di modifiche normative dirette ad intervenire sulla legge n. 241 del 1990 mediante il "Disegno di legge in materia di efficienza delle amministrazioni pubbliche e di riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese" – Atto Senato n.1859.

Tali modifiche intendevano intervenire proprio sul profilo della certezza dei tempi dell'Amministrazione, affermando il diritto ad una pretesa economica in virtù dell'inazione (c.d. danno da ritardo).

La filosofia sottesa a tale provvedimento è evidente: il cittadino non ha sempre ragione, ma ha diritto ad ottenere una risposta espressa nei tempi previsti. L'obbligo di adottare un'adeguata motivazione (senza trincerarsi nell'opacità del silenzio-rifiuto) garantisce il destinatario del provvedimento anche in merito alla trasparenza del percorso decisionale.

Un ulteriore intervento diretto ad incrementare la credibilità dell'Amministrazione è stato formalizzato con il disegno di legge recante "Integrazioni e modifiche alle disposizioni sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare nella pubblica amministrazione" di modifica delle disposizioni penali in tema di decadenza automatica – Atto Camera n.2629. Ove l'Amministrazione continui ad annoverare fra le proprie fila dipendenti che si sono macchiati di reati contro lo stesso apparato pubblico, si determina una menomazione della credibilità e dell'immagine. D'altra parte, deve comunque garantirsi anche al dipendente pubblico, seppur condannato in sede penale, un autonomo giudizio disciplinare, nel rispetto del principio

dell'autonomia fra procedimento penale e procedimento disciplinare, più volte affermato dalla Corte costituzionale.

Con il disegno di legge si è inteso neutralizzare il beneficio tratto dai dipendenti pubblici in virtù del patteggiamento o di altri riti c.d. "premiali". Allo stato attuale, infatti, il dipendente pubblico che si avvalga del c.d. patteggiamento di cui all'art. 444 c.p.p., ottiene uno sconto sulla pena, tale, in molti casi, da impedire la decadenza automatica dall'incarico. Il principio che si è inteso affermare nel disegno di legge è quello dell'indifferenza, per il datore di lavoro pubblico, delle scelte processuali compiute dal dipendente imputato. Si intendeva quindi introdurre una soglia flessibile cui applicare la decadenza automatica dall'incarico: se la pena irrogata all'imputato risulta inferiore a tre anni solo in conseguenza della scelta processuale, dovrebbe comunque scattare la decadenza dall'incarico.

Nell'ottica sempre di una piena responsabilizzazione e di credibilità dell'azione dell'Amministrazione, si colloca la Direttiva del 6 dicembre 2007, n. 8 recante "Principi di valutazione dei comportamenti nelle pubbliche amministrazioni e responsabilità disciplinare".

Tale provvedimento ha inteso costituire un primo vademecum per i dirigenti pubblici circa il comportamento da adottare rispetto alle micro assenze (ossia assenze della durata di uno-due giorni) dei dipendenti pubblici. Le assenze per malattie dei dipendenti pubblici minano la fiducia dei cittadini verso l'apparato, talché è stato ritenuto utile dettare un vero e proprio protocollo di comportamento.

In particolare si è ricordato alla dirigenza pubblica l'obbligo di attivare le visite fiscali nei confronti dei dipendenti assenti, nonché di acquisire il certificato medico anche in occasione delle micro-assenze. Tali adempimenti, pur previsti nei vari contratti, risultano non sempre correttamente applicati, talché si è imposto ai dirigenti, in quanto "datori di lavoro" di avviare il procedimento disciplinare in tutte quelle circostanze in cui il lavoratore non produce tempestivamente il certificato medico. Il datore di lavoro pubblico intende tutelare la salute dei propri lavoratori, apprestando però misure e reazioni tali da scoraggiare condotte contrarie agli interessi pubblici.

L'obiettivo simbolico che si è inteso perseguire mediante la suddetta direttiva è quello di raggiungere un effettivo antagonismo fra dirigente e lavoratori, in cui si materializzi non un'indifferenza rispetto al risultato, ma una necessaria e continua tensione verso un comune raggiungimento degli obiettivi.

Nella Direttiva del 6 dicembre 2007 è stato anche inserito, tra le misure organizzative, un tassello in grado di dimostrare l'effettiva volontà di procedere ad un'integrale digitalizzazione dell'azione dell'Amministrazione ed all'introduzione di un nuovo modello di interloquire fra la stessa Amministrazione ed i lavoratori. Se il dipendente pubblico è obbligato a segnalare, in caso di assenza, l'intenzione di recarsi presso uno specialista di fiducia, l'Amministrazione ha l'obbligo di apprestare adeguate misure che agevolino siffatta comunicazione. Oltre ai mezzi tradizionali (telefono e fax) si è anche prevista la possibilità di comunicare mediante e-mail, rendendo così

quotidiano l'interscambio di informazione fra il datore di lavoro ed il lavoratore mediante strumenti elettronici. Si è quindi introdotto, seppur in una specifica circostanza, il principio secondo cui l'Amministrazione ed il dipendente pubblico possono intercambiarsi informazioni e dati direttamente via e-mail.

I diritti ed i doveri inerenti il rapporto di lavoro possono esercitarsi comunicando attraverso lo strumento elettronico, consentendo, da un lato, un risparmio di risorse e, dall'altro, la tracciabilità delle attività di ciascuno. Tale principio risulta già affermato dalla giurisprudenza rispetto ai rapporti amministrazione/amministrato.

La prossima legislatura non potrà prescindere da un concreto impegno di tutte le forze politiche per il completamento della riforma dell'amministrazione necessaria e attesa dai cittadini. Le pubbliche amministrazioni dovranno costituire un reale strumento di rilancio del sistema produttivo del Paese.

Desidero ringraziare tutto il personale degli uffici di diretta collaborazione e dei due Dipartimenti, per la professionalità e l'impegno dimostrati in questi due anni di attività.

Luigi Nicolais
Ministro per le Riforme e le Innovazioni
nella Pubblica Amministrazione

Roma, 26 marzo 2008

1. Quadro analitico

Per rappresentare quanto proposto in questa legislatura in materia di organizzazione e organici e di fabbisogni di personale occorre partire da un quadro di analisi che illustri quanto avvenuto in questi ultimi anni per poter successivamente presentare quanto proposto.

Il tema dell'organizzazione delle Amministrazioni e dei conseguenti riflessi sulle dotazioni organiche è stato fortemente influenzato da dinamiche politiche e sindacali, mentre inferiore alle aspettative è stata l'influenza degli investimenti in ICT e dei processi di riqualificazione, semplificazione ed esternalizzazione.

A livello centrale la riforma dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio è stata fortemente influenzata dalle caratteristiche dei Governi che si sono succeduti e all'esigenza di modificare il numero e le missioni dei diversi apparati, spesso aumentandole.

Ciò si è riproposto, da ultimo, con il DL 181/2006, il quale ha ampliato il numero dei ministeri. Conseguentemente si è avuto un incremento delle strutture addette al funzionamento e degli uffici di staff, che ha comportato, naturalmente, un rallentamento ulteriore del processo di ridisegno del Centro di cui si avverte la mancanza.

Con la finanziaria per il 2007, legge 296/2006, sono state adottate una serie di disposizioni, contenute dai commi 404 a 440 dell'art. 1, dirette a rivedere l'organizzazione dei ministeri, intervenendo anche sulle nuove organizzazioni previste dal DL 181/2006.

I principi di riorganizzazione sulla base dei quali adottare i regolamenti di organizzazione hanno individuato una serie di criticità quanto mai attuali:

- riduzione delle posizioni dirigenziali di prima e seconda fascia;
- riduzione delle aree addette al supporto a favore delle funzioni esterne;
- gestione unitaria degli uffici del personale e dei servizi comuni;
- rideterminazione delle strutture periferiche, prevedendo la loro riduzione e ove possibile la costituzione di uffici regionali o la riorganizzazione presso le prefetture-uffici territoriali del Governo;
- riduzione degli organismi di analisi, consulenza e studio;
- piani di riallocazione del personale.

Quello che è emerso da tale processo è una notevole rigidità delle strutture, fondata sulle posizioni dirigenziali di prima fascia cresciute enormemente negli anni 2002-2006. Nei processi di riduzione delle posizioni dirigenziali si sono registrate le maggiori resistenze da parte delle Amministrazioni nel riorganizzare in maniera funzionale le loro strutture.

La medesima dinamica si ripropone in quasi tutte le Amministrazioni ed anche negli altri livelli di governo e costituisce l'altro elemento di ostacolo ai processi di riforma delle organizzazioni.

Le politiche di reclutamento sono state caratterizzate da un lato dal divieto di assunzione che ha riguardato tutti i comparti del settore pubblico e dall'altro dalla tendenza a preferire comunque il contratto di lavoro flessibile, in quanto, in molti casi, ha consentito di eludere l'obbligo di ricorrere alle procedure concorsuali.

Il concorso pubblico a tempo indeterminato è stato lo strumento meno utilizzato quindi per coprire le vacanze di organico.

In generale le posizioni apicali sono state destinate alla progressione giuridica del personale interno, mentre per i restanti fabbisogni si reclutava con i contratti di lavoro flessibili.

In particolare le forme contrattuali maggiormente utilizzate sono state: il tempo determinato e il contratto di collaborazione coordinata e continuativa.

Particolarmente grave è risultato l'impiego di contratti di collaborazione coordinata e continuativa, attivati senza alcuna selezione, per funzioni ordinarie e di rappresentanza delle Amministrazioni, così come il ricorso ai contratti di somministrazione. Contratto, quest'ultimo, che consente di scegliere di fatto informalmente il personale da utilizzare.

Anche sul fronte della mobilità si registra una maggiore rigidità da parte dei dipendenti pubblici e delle organizzazioni sindacali, tale da non consentire una migliore distribuzione dei dipendenti.

Non si tratta di realizzare una mobilità territoriale, non semplice da immaginare nell'Italia di oggi, ma di accompagnare processi di ristrutturazione e di riorganizzazione, che si rendono necessari, attraverso la mobilità dei dipendenti, in modo da evitare duplicazioni di enti e di strutture.

Le iniziative

La Legge Finanziaria per il 2008 contiene diverse disposizioni finalizzate alla razionalizzazione dell'organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni, attraverso l'eliminazione di duplicazioni e sovrapposizioni funzionali, cui dovrebbe conseguire una riduzione di costi di funzionamento, ivi incluse le spese di personale.

Possiamo distinguere le azioni dirette alle autonomie territoriali e quelle dirette a tutte le pubbliche amministrazioni.

2.1 Le autonomie territoriali

1. Forme associative fra Comuni: ai sensi dell'art. 2, comma 28, è consentita l'adesione ad una sola delle diverse forme associative previste dagli artt. 31, 32 e 33 del d.lgs. n. 267/2000 (Consorzi; Unioni di Comuni; esercizio associato di funzioni e servizi), fatta eccezione per l'esercizio di specifiche funzioni (gestione del servizio idrico e dei rifiuti; consorzi resi obbligatori da leggi). Dopo il 1° aprile 2008, se permangono casi di adesione multipla, ogni atto adottato dall'associazione dei Comuni (così come ogni atto adottato dall'Amministrazione comunale inerente la partecipazione all'associazione) è nullo.

2. Accorpamento e soppressione di enti, agenzie ed organismi comunque denominati che esercitino funzioni coincidenti con quelle degli enti territoriali: le funzioni vanno riallocate presso gli enti territoriali medesimi; non viene individuato un termine perentorio per l'ultimazione del processo di riorganizzazione in questione; l'attuazione è demandata a future leggi dello Stato o regionali, nell'ambito della rispettiva competenza legislativa (comma 33), ovvero -nel caso di enti istituiti dalle autonomie territoriali nell'esercizio della propria potestà regolamentare - ai Comuni ed alle Province interessate (comma 34).

3. Riduzione del numero dei componenti dei Consigli di amministrazione e degli organi esecutivi dei consorzi, ovvero, in alternativa, loro soppressione o riordino (art. 2, commi 34 e 35): la riduzione dei componenti degli organi esecutivi (limitata ai consorzi tra i Comuni ricompresi nei bacini imbriferi montani ed ai consorzi di bonifica e miglioramento fondiario) va realizzata da parte delle Regioni (e Province autonome di Trento e Bolzano) entro un anno dall'entrata in vigore della Finanziaria con le modalità di cui all'art. 1, comma 729, della l. 296/2006 (ossia: sulla base dell'emanazione di un D.P.C.M. su proposta del Ministro per gli Affari regionali, di concerto con il Ministro dell'Interno e con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Conferenza Stato-Città). In alternativa, è prevista la facoltà per le Regioni di procedere alla soppressione o riordino dei medesimi consorzi, con conseguente subentro nell'esercizio delle competenze da parte degli enti territoriali competenti e coevo trasferimento delle risorse umane, già in forza ai consorzi, a Regioni, Province e Comuni.

4. Norme di indirizzo per le Regioni sulle Comunità Montane e gli ambiti territoriali ottimali: sono previste delle disposizioni di indirizzo dirette alle Regioni affinché queste provvedano ad emanare delle leggi in materia, per ridurre e ridisegnare le comunità montane (art. 2, commi da 17 a 22) e per la rideterminazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione del servizio idrico integrato e servizio gestione rifiuti.

Con riferimento alle norme di riorganizzazione fin qui descritte, è opportuno evidenziare che tutte concorrono ad una ridefinizione delle organizzazioni verso una maggiore efficienza ed efficacia delle stesse, al fine di ridurre le duplicazioni e i costi della politica e dell'amministrazione.

2.2 Nuovi limiti alle partecipazioni societarie

I commi 27 e ss. dell'art. 3 (L. 244/07) prevedono il divieto, per la generalità delle P.A., di costituzione di società, nonché di mantenimento delle partecipazioni societarie in essere, ove le società medesime siano impegnate in attività di produzione di beni e servizi non strettamente connesse all'attività istituzionale dell'ente.

La dismissione delle società e/o delle quote di partecipazione deve intervenire entro 18 mesi dall'entrata in vigore della "Finanziaria" (comma 29); quanto alla costituzione di nuove società (o all'assunzione di nuove partecipazioni), essa deve ritenersi consentita (comma 27) solo laddove:

- a) le società producano servizi (dunque: non beni) di interesse generale;
- b) si rientri nell'ambito dei "livelli di competenza" propri del soggetto pubblico interessato.

Inoltre, tanto la decisione di assumere nuove partecipazioni, quanto quella di mantenere preesistenti partecipazioni, devono essere prese con delibera espressa e motivata del competente organo interno dell'amministrazione pubblica interessata.

Sul piano applicativo, l'ipotesi di mancata dismissione di quote societarie preesistenti va tenuta ben distinta da quella di nuove costituzioni o nuove acquisizioni.

Nel primo caso (preesistenti partecipazioni societarie) è assente sia la previsione di espresse conseguenze giuridiche dell'eventuale inadempimento delle Amministrazioni, sia il riconoscimento di una specifica competenza di impulso e monitoraggio in capo al Dipartimento della Funzione Pubblica. Il ruolo di quest'ultimo - in considerazione, anche in questo caso, dei diversi livelli di governo coinvolti e delle prerogative costituzionali delle autonomie locali e regionali potenzialmente interessate - non potrà dunque che limitarsi, al più, all'emanazione di una o più circolari applicative, interpretative della descritta normativa legislativa.

Quanto, invece, alle Pubbliche Amministrazioni che intendano costituire nuove società (o assumere nuove partecipazioni), esse saranno tenute a trasferire ai soggetti privati neo-istituiti le risorse umane precedentemente adibite a compiti esercitati in via diretta, con conseguente obbligo di rideterminazione (in riduzione) delle proprie dotazioni organiche (comma 30). In questo caso, il Dipartimento potrà esercitare un monitoraggio ex post sulla corretta esecuzione delle disposizioni, alimentato - quanto agli elementi informativi necessari - dagli atti di asseveramento che i collegi dei revisori e gli organi di controllo interno dovranno obbligatoriamente trasmettere (comma 32). In merito, va considerato che la mancata rideterminazione delle dotazioni organiche (da realizzarsi, come anticipato, in occasione del trasferimento delle risorse umane coevo alla costituzione di nuove società) comporta la "sanzione

organizzativa” del congelamento della dotazione organica al numero dei posti effettivamente coperti alla data del 31 dicembre dell’anno precedente.

2.3 Il reclutamento, il lavoro flessibile e la mobilità

L’obiettivo del Governo è stato quello di puntare al superamento graduale del divieto ad assumere.

Le disposizioni in materia di reclutamento sono state modificate già con la legge 296/2006 al fine di superare vincoli rigidi sulle assunzioni e favorire invece la programmazione delle Amministrazioni.

In particolare, per le Regioni e gli Enti locali si è passati dalla logica dei tetti sulla spesa per il personale ad una logica per saldi, includendo la spesa per il personale nell’ambito delle voci di spesa monitorate dal Patto di stabilità interno.

Allo stesso modo per gli enti di ricerca si è provveduto introducendo un meccanismo di assunzione fondato sulle entrate correnti complessive e tale da consentire di coprire le cessazioni verificatesi l’anno precedente.

Così nei ministeri e negli enti pubblici si è operato prevedendo una percentuale del turnover (20%) da destinare ai vincitori di concorso e un’altra percentuale destinata alla stabilizzazione dei precari (40%). Dal 2010 sarà consentito loro di assumere nell’ambito del 60% delle cessazioni e dal 2011 sarà consentito coprire tutte le cessazioni.

Il divieto ad assumere a tempo indeterminato, la rigidità nella gestione delle risorse umane, nonché la mancanza di limiti nel ricorso alle forme contrattuali di lavoro flessibili, hanno generato un bacino di lavoratori utilizzati impropriamente e facilmente definiti “precari” .

Il conto annuale sul pubblico impiego predisposto dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato in collaborazione con il Dipartimento della funzione pubblica registra ormai dal 2000 una crescita continua nel ricorso ai contratti di lavoro flessibili. Le criticità comunque non attengono il numero complessivo di tali rapporti quanto l’utilizzo scorretto e le cause che portano alla loro attivazione.

Le difficoltà nel gestire i concorsi pubblici a tempo indeterminato, l’impiego di contratti di lavoro autonomo per prestazioni di lavoro subordinato, la mancanza di limiti contrattuali hanno portato ad una gestione fallimentare dei contratti di lavoro flessibili dal punto di vista della legalità, della trasparenza e della tutela dei lavoratori.

Con la legge 296/2006 sono state introdotte delle disposizioni speciali per favorire l’assunzione di quel personale utilizzato con contratti di lavoro flessibili, nel rispetto dei principi sull’accesso per concorso pubblico e garantendogli l’accesso dei vincitori e idonei dei concorsi.

Con la legge 244/2007, legge finanziaria per il 2008, sono state inserite ulteriori disposizioni dirette a valorizzare l'esperienza conseguita a tempo determinato o contratti di collaborazione coordinata e continuativa nell'avvio di nuove procedure di reclutamento.

La gravità e la consistenza del fenomeno "lavoro precario" nella Pubblica Amministrazione è emersa a seguito dell'introduzione delle previsioni sulla "stabilizzazione" nella legge finanziaria per l'anno 2007 che ha portato ad un intervento incisivo del legislatore, soprattutto con la legge finanziaria per il 2008, sulle disposizioni che regolano nel settore pubblico il ricorso ai contratti di lavoro flessibile.

Una prima serie di interventi ha riguardato il ricorso alle collaborazioni, fra cui quelle coordinate e continuative, con le norme contenute nel DL 223/2006 ("Decreto Bersani") e, da ultimo, quelle contenute nell'articolo 3, commi 76 e 77 della legge 244/2007. Tali disposizioni hanno reso obbligatoria la procedimentalizzazione e la comparazione nella scelta del personale da incaricare, nonché incrementato il requisito professionale per poter ricorrere all'esterno. Ancora più radicali sono stati gli interventi in materia di contratti di lavoro flessibile che si collocano in un quadro normativo di generale inversione di tendenza sul ricorso alle tipologie lavorative diverse da lavoro subordinato a tempo indeterminato. Infatti l'articolo 3, comma 79 della legge n. 244 del 2007, nel riscrivere l'articolo 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001 dispone che: "Le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato e non possono avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa se non per esigenze stagionali o per periodi non superiori a tre mesi, fatte salve le sostituzioni per maternità relativamente alle autonomie territoriali."

Viene, pertanto, confermata la regola generale dell'utilizzo del lavoro subordinato a tempo indeterminato, con l'eccezione del ricorso al tempo determinato come disciplinato dal medesimo articolo ed al lavoro autonomo come disciplinato dall'articolo 7, comma 6 del decreto legislativo citato, a sua volta modificato dall'articolo 3, comma 76 come segue: "6. Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione universitaria".

Al fine di prevenire il formarsi di bacini di precariato è previsto il divieto di rinnovo o di utilizzo del medesimo lavoratore con altre tipologie contrattuali flessibili.

Le novità introdotte dalle leggi finanziarie per l'anno 2007 e 2008 in tema di mobilità ampliano le possibilità di ricollocazione del personale, sia a livello individuale sia come gestione degli esuberanti.

La mobilità, anche intercompartimentale, è oggi possibile solo fra Amministrazioni soggette al medesimo regime di limitazione delle assunzioni, secondo quanto previsto dalla legge finanziaria per il 2005. La legge n. 296 del

2006 ha sottratto al regime di limitazione delle assunzioni Regioni, enti del servizio sanitario nazionale ed enti locali (restano soggetti alla limitazione i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti). Infatti queste Amministrazioni sono oggi soggette al rispetto dei limiti imposti dal patto di stabilità interno fra i cui obiettivi vi è quello generale della riduzione della spesa per il personale. Ciò ha comportato un ampliamento della platea delle Amministrazioni fra le quali è possibile attivare la mobilità intercompartimentale.

Ulteriormente la legge finanziaria per l'anno 2008, articolo 3, comma 124 e seguenti, consente di stipulare accordi di mobilità, anche intercompartimentale fra Amministrazioni, con la finalità di ricollocare dipendenti pubblici in situazioni di esubero e garantire, al contempo, la funzionalità delle amministrazioni che presentino consistenti vacanze in organico.

Tali accordi permettono di superare le difficoltà dovute all'assenza di una disciplina legale e contrattuale dei trasferimenti di personale che finora ha costituito un serio ostacolo alla mobilità intercompartimentale. Con essi sarà, infatti, possibile disciplinare modalità e criteri per il trasferimento, nonché i percorsi di formazione che siano ritenuti necessari ad un efficiente inserimento del personale trasferito nell'organizzazione dell'amministrazione ricevente. Essi facilitano i processi di mobilità poiché consentono alle Amministrazioni di concordare e comporre preliminarmente le problematiche attinenti al trasferimento del personale. Tale semplificazione dei processi di ricollocazione del personale non pregiudicano il rispetto della regolarità formale e finanziaria dei medesimi, poiché permane un regime di tipo autorizzatorio finalizzato alla verifica della loro compatibilità e coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica ed il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Completa il quadro degli interventi la previsione dell'attivazione di una banca dati informatica finalizzata all'incontro fra domanda e offerta di mobilità, già prevista dal decreto-legge n. 4 del 2006, convertito con legge n. 80 del 2006, per la cui funzionalità si è appena conclusa una fase di studio.

LA DIRIGENZA PUBBLICA

Uno degli obiettivi principali posti per questa legislatura è stato il proseguimento del processo di riforma del pubblico impiego avviato con la legge delega n. 421 del 1992, che originò il decreto legislativo n. 29 del 1993.

Uno dei postulati della riforma era, infatti, la costituzione di un dirigente autorevole che incarnasse e condividesse le finalità, con i connessi poteri e le responsabilità del datore di lavoro privatistico.

Per tali fini il dirigente pubblico è stato dotato di capacità di gestione (privatistica) con riferimento ai rapporti di lavoro (individuali e collettivi) e dei

poteri di determinazione dell'organizzazione degli uffici, con la connessa responsabilità per i risultati di gestione.

Le varie riforme in materia (del 1993, del 1998, del 2002) hanno solo in parte realizzato questo circuito virtuoso autonomia-responsabilità. E' risultata infatti insufficiente l'autonomia della dirigenza (per esempio, sotto il versante budgetario) e solo parzialmente si è concretizzato il principio di distinzione funzionale fra indirizzo politico-amministrativo (riservato all'organo politico) e compiti gestionali (riservati alla dirigenza).

Con riferimento al momento dell'incardinamento alle funzioni ed agli uffici, inoltre, è risultata prevalente la componente fiduciaria, che lega il dirigente all'organo politico. Nonostante un quantum di "fiducia" tecnico-amministrativa da parte dell'organo nominante risulti fisiologico (risultando strettamente connessa alla scelta dell'organizzazione imprenditoriale pubblica ed alla sua connotazione manageriale), la mancanza di criteri discretivi nei conferimenti e, soprattutto, le ipotesi di revoca dell'incarico in corso di contratto tramite provvedimenti di legge *ad hoc*, hanno creato ricorrenti sospetti di illegittimità costituzionale. Assenti i parametri oggettivi di riscontro dell'obiettivo conseguito, rimane sostanzialmente fiduciario il conferimento dell'incarico (non essendo attuata la disposizione che collega i conferimenti "ai risultati conseguiti in precedenza"); inoltre, non essendo previsto un onere di motivazione per le mancate conferme agli incarichi, si è rischiato sempre di ricreare le condizioni di una dirigenza non autonoma e quindi non imparziale. L'intervento della Consulta ha chiarito che il recesso dell'Amministrazione dal rapporto di lavoro dirigenziale deve essere circondato da adeguate garanzie e dal contraddittorio fra le parti secondo i principi del "giusto procedimento", altrimenti nocendo alla continuità amministrativa che, a sua volta, intercetta il principio di buon andamento dell'Amministrazione.

Inoltre, non sempre il dirigente è stato sottoposto alle procedure di valutazione in ordine al raggiungimento degli obiettivi (responsabilità dirigenziale) ed è rimasta sfumata anche la dimensione della responsabilità amministrativa e disciplinare.

In questo contesto, infine, non sempre il dirigente ha esercitato fino in fondo le proprie prerogative datoriali, che comportano, come avvertito, l'esercizio del potere direttivo nei confronti del personale nonché i delicati, ma strategicamente decisivi, poteri sanzionatori nei confronti degli inadempimenti previsti dalle leggi e dai contratti, quello di determinare l'organizzazione dei propri uffici (che, coerentemente all'impostazione privatistica, è stato evacuato dalla legge e riconsegnato alla capacità di diritto privato dei dirigenti), nonché i poteri di agente negoziale di parte pubblica nella contrattazione integrativa (in cui il dirigente pubblico rischia sempre di essere "catturato" dalla controparte).

Date queste premesse, per ovviare a tale situazione di incertezza, il Dipartimento della funzione pubblica ha inteso agire in più direzioni: per garantire l'imparzialità e l'autonomia dei dirigenti - attraverso criteri di nomina e procedure trasparenti per il conferimento, conferma e revoca delle funzioni;

per stimolare l'esercizio delle capacità datoriali; per costruire un vero e proprio Statuto etico, dei doveri e delle responsabilità del dirigente pubblico.

Governo e Parti sociali attraverso il "Memorandum d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche" del 6 aprile 2007, hanno acquisito la consapevolezza della necessità che "l'affidamento degli incarichi di funzione dirigenziale avvenga attraverso procedure negoziali improntate a principi di trasparenza e pubblicità" e, con riferimento al recesso, che "l'uscita sia l'esito estremo di risultati negativi, mentre deve essere rigorosamente limitato lo spoils system alle figure apicali e a quegli incarichi aventi natura fiduciaria a cui possono essere chiamati anche esterni all'Amministrazione".

Essendo la normativa in materia di origine legislativa (D.lgs 165/01), è stata elaborata dal Dipartimento una proposta di disegno di legge, con il contributo del Professor Gianfranco D'Alessio, recante "Norme in materia di dirigenza pubblica". Il testo è stato discusso in sede di preconsiglio, ma non approvato in sede di Consiglio dei ministri, a causa della crisi del governo Prodi.

Il DDL, modificando le attuali norme del d.lgs n.165 del 2001, cd. "Testo unico del pubblico impiego", mira ad introdurre una serie di misure per garantire l'effettività del principio di distinzione fra politica ed amministrazione, anche alla luce delle recenti pronunce in tema della Corte costituzionale.

La scelta di fondo compiuta nel disegno di legge tende a coniugare la piena riaffermazione del modello basato su una visione manageriale della dirigenza con la fissazione di più ampie ed effettive garanzie per gli stessi dirigenti nei confronti degli organi di governo delle Amministrazioni.

In particolare, l'autonomia della dirigenza vuole essere realizzata con una serie di misure strutturali che incidono sul conferimento dell'incarico dirigenziale, operando una chiara differenziazione fra l'area degli incarichi dirigenziali di natura totalmente o prevalentemente fiduciaria (uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, posizioni di vertice delle amministrazioni e specifici uffici di missione), affidati a determinazioni unilaterali degli organi politici in ordine all'assegnazione delle funzioni dei dirigenti ed alla loro rimozione, e quella concernente gli incarichi di direzione amministrativa in senso proprio, rispetto ai quali si pone con forza l'esigenza di rispettare i principi di autonomia e di imparzialità. In ordine a questi ultimi la legge opta per l'attribuzione tramite appositi contratti preceduti da adeguati meccanismi di pubblicità e di selezione per l'individuazione, sulla base di criteri oggettivi e trasparenti, dei soggetti destinatari; si prevede, poi, una limitazione, dal punto di vista qualitativo e quantitativo, ed una più rigorosa disciplina delle ipotesi di affidamento di incarichi di direzione di uffici pubblici a soggetti esterni ai ruoli dei dirigenti amministrativi. Inoltre, si afferma la necessità di fissare termini temporali per la durata degli incarichi dirigenziali congrui e coerenti con i caratteri delle funzioni e degli obiettivi assegnati e soprattutto, si collegano le conferme, le mancate conferme e le revoche degli incarichi agli esiti delle

valutazioni delle performance dei dirigenti, escludendo forme più o meno dichiarate di spoil per tutti gli incarichi non aventi natura fiduciaria.

Nelle more dell'approvazione del ddl è intervenuta la Direttiva del 18 dicembre 2007 n. 10 del Dipartimento della funzione pubblica, "Affidamento, mutamento e revoca degli incarichi dirigenziali", che ha inteso chiarire, alla luce della giurisprudenza costituzionale in tema e delle norme dei contratti collettivi in essere, i criteri ai quali si deve adeguare il potere di nomina e quello di revoca. In particolare, la direttiva ribadisce, sulla scorta dell'ampia giurisprudenza costituzionale, l'esistenza di specifiche garanzie in quanto alla cessazione anticipata degli incarichi, che, esclusa l'ipotesi di recesso ad nutum dell'Amministrazione, deve avvenire solo a seguito dell'accertamento dei risultati conseguiti ed all'esito di un processo di garanzia puntualmente determinato, per evitare la creazione di uno stretto legame fiduciario tra le parti che renderebbe impossibile la costituzione di uno statuto del dirigente pubblico "libero da condizionamenti".

Per ciò che concerne la rilegittimazione del dirigente quale effettivo datore di lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, si è inteso intervenire attraverso una pluralità di strumenti, a carattere pattizio, legislativo e regolamentare.

L'Intesa fra Governo e Parti sociali del 6 aprile 2007, aveva espressamente previsto l'indispensabile riassetto delle funzioni gestionali, da condurre nel segno dell'"autonomia del dirigente": sia per "l'individuazione della migliore organizzazione della propria struttura", sia per l'"utilizzazione del proprio budget al fine di conseguire gli obiettivi di gestione, con l'opportunità di reinvestire nella propria stessa struttura parte dei risparmi conseguiti", sia ai fini dell'attribuzione "di effettivi poteri di gestione del personale" nell'ambito del sistema delle relazioni sindacali previsto dai CCNL.

La proposta di disegno di legge in materia di dirigenza pubblica, sulla scorta dei predetti impegni, ha a sua volta affermato l'esigenza di consolidare e completare la piena distinzione funzionale fra compiti (e responsabilità) di indirizzo politico-amministrativo e compiti (e responsabilità) di direzione tecnico-operativa delle amministrazioni, rafforzando ed ampliando i poteri di organizzazione e di gestione finanziaria dei dirigenti.

Inoltre su questo tema è intervenuta la Direttiva del Dipartimento della funzione pubblica del 6 dicembre 2007 n. 8, recante "Principi di valutazione dei comportamenti nelle Pubbliche amministrazioni, Responsabilità disciplinare" che richiama fortemente i dirigenti all'esercizio dei poteri direttivi e sanzionatori, che discendono direttamente dall'attribuzione legislativa dei poteri e del ruolo di datore di lavoro. Il forte richiamo alla responsabilità dirigenziale in tema si coniuga con la necessità della verifica dell'adeguata condotta del personale assegnato alle strutture, sia sotto il profilo dell'esatto adempimento delle prescrizioni contrattuali che della conformità alle regole deontologiche.

Nel quadro del riassetto della figura dirigenziale, infine, è apparso fondamentale riprovocarne la legittimazione sociale anche da un altro versante. Viene in rilievo innanzitutto la necessità della valutazione del personale

dirigenziale, attesa la scarsa effettività dei sistemi in essere. La valutazione, in effetti, costituisce il presupposto non solo delle nomine e delle conferme agli incarichi dirigenziali (secondo quanto evidenziato all'art.19, comma 1, del d.lgs n.165 del 2001), ma è anche in funzione della corresponsione della parte premiale della retribuzione, connessa con il raggiungimento degli obiettivi dell'incarico conferito.

Al riguardo l'Intesa del 6 aprile enuncia un chiaro programma, affermando la necessità di coniugare “la misurazione dei servizi, i parametri di capacità manageriale, con i risultati conseguiti valutati, con l'ausilio di appositi nuclei, secondo modalità previste dal CCNL”, in modo che “il sistema di incentivazione della dirigenza sia legato alla verifica della relazione fra le risorse disponibili utilizzate (strumentali e umane) e realizzazioni ed effetti in termini di servizi, rispetto a obiettivi prefissati”.

Più dettagliatamente la proposta di DDL “Norme in materia di dirigenza pubblica” collega al rispetto dei principi di autonomia della funzione dirigenziale, le adeguate misure in materia di responsabilità e valutazione, al fine di coniugare i principi di autonomia con quelli di responsabilità.

Di rilievo le norme sull'“etica pubblica” contenute nella predetta proposta: per la prima volta sono definite apposite norme per la revisione e l'integrazione della normativa in tema di doveri di comportamento, di responsabilità e di tutela antidiscriminatoria dei dirigenti, così come in materia di disciplina delle fattispecie di ineleggibilità, incompatibilità e cumulo di incarichi.

LA GESTIONE DEL LAVORO PUBBLICO E LE POLITICHE CONTRATTUALI

L'impegno del Governo si è indirizzato nel senso di costituire indicatori di qualità e quantità dei servizi e delle prestazioni erogate, misurare i livelli di produttività resi e garantire e premiare la qualità delle prestazioni, sia sul piano collettivo che individuale. La cultura del servizio pubblico - a garanzia dei cittadini-utenti, quale misura degli stessi diritti di cittadinanza - importa, infatti, anche la ristrutturazione delle politiche retributive, che necessariamente devono essere riorientate alla qualità e quantità del lavoro svolto (secondo il dettato costituzionale dell'art.36).

Alla base di questo impegno del Governo la ferma convinzione che ogni politica in materia di lavoro pubblico è tenuta a conciliare la valorizzazione della professionalità del dipendente pubblico (sul piano retributivo e della carriera), premiando i meritevoli, con quella della garanzia dei livelli di qualità e la quantità del servizio pubblico (l'output prodotto).

Nel passato queste politiche premiali, attente al miglioramento qualitativo delle performance delle pubbliche amministrazioni con riferimento alla soddisfazione del cittadino-utente, raramente sono state attuate con la forza e la coerenza necessarie. Ciò è avvenuto in parte per un certo ritardo culturale delle amministrazioni pubbliche, in parte per le distonie di una contrattazione collettiva ancora troppo rigidamente legata ai cicli normo-

retributivi dell'Accordo del 23 luglio 1993. Tale rigidità ha provocato ritardi ormai cronicizzati nei rinnovi contrattuali che, determinando la stipulazione dei contratti collettivi allo scadere del periodo di riferimento, ha fra l'altro determinato l'impossibilità di una razionale programmazione delle politiche di retribuzione della produttività.

Ne è quindi derivato un particolare sforzo delle norme, sotto il primo aspetto, per una politica retributiva orientata al merito individuale e collettivo, con il coinvolgimento dell'utenza al fine di garantire la qualità e la quantità del servizio erogato e, sotto il secondo aspetto, sul piano dei cicli contrattuali ipotizzati dell'Accordo di luglio, il progetto di superamento con la sperimentazione di rinnovi a carattere triennale.

1. Produttività, merito e servizio pubblico

Nell'Intesa del 6 aprile, sottoscritta da Governo e Parti sociali, il tema della valutazione dei rendimenti delle Amministrazioni Pubbliche assume una peculiare e rinnovata centralità.

La disciplina della valutazione appare funzionale sia al raggiungimento di determinati standard di qualità dei servizi pubblici, sia all'erogazione degli incentivi di produttività ed agli stessi sistemi di progressione professionale dei dipendenti secondo un sistema di effettiva meritocrazia.

In essa si sottolinea la necessità di "migliorare la qualità dei servizi pubblici" per garantire la "crescita duratura dell'economia" e "la stessa disponibilità dei diritti di cittadinanza"; si afferma l'esigenza conseguente di "misurare, verificare e incentivare" la qualità dei servizi erogati, si prevede l'adozione di opportune metodologie e strumenti che coinvolgano anche gli utenti e, ancora, si assume come mai prima d'oggi qualità, risultati e produttività dei servizi e del lavoro come riferimento - da riportare nei contratti collettivi nazionali e integrativi - per la retribuzione sia dei dirigenti che del personale. Mai tanto peso era stato dato a questi temi, né nei precedenti accordi Governo-Sindacati (1993, 2002, 2005), né nei contratti collettivi di lavoro delle PA di tutto il periodo 1994-2006.

In dettaglio si stabilisce: che la dirigenza sia valutata prendendo a riferimento la misurazione dei servizi attraverso indicatori di risultato e parametri di capacità manageriale e che il sistema di incentivazione della dirigenza sia legato alla verifica della relazione fra risorse gestite (strumentali e umane), realizzazioni ed effetti in termini di quantità e qualità dei servizi, rispetto a obiettivi prefissati, da definire, sulla base delle direttive degli organi di governo, in sede di conferimento degli incarichi di funzioni dirigenziali. Anche per i restanti dipendenti la valutazione dovrà rappresentare la base sulla quale sviluppare adeguati percorsi professionali.

Il rispetto dei termini dei procedimenti di competenza delle singole amministrazioni sarà un indice di valutazione non solo dell'attività amministrativa nel suo complesso, ma anche dei risultati conseguiti dai singoli

Dirigenti e come tale potrà incidere sulla corresponsione del trattamento economico.

In attuazione di tali previsioni - trattandosi di materia prevalentemente rimessa all'autonomia collettiva - sono intervenuti i Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro.

In particolare il CCNL del comparto Ministeri 2006-09 (che fa da "apripista" a tutti gli altri contratti collettivi), recependo l'esigenza di dare immediata realizzazione ai contenuti dell'Intesa, ha previsto una serie articolata di interventi che, complessivamente considerati, rappresentano un forte stimolo per le Amministrazioni a potenziare la capacità di rispondere in modo sempre più soddisfacente alle esigenze dei cittadini, perseguendo maggiori livelli di efficienza e di efficacia nell'erogazione dei servizi pubblici.

Particolarmente importante è l'introduzione della valutazione dell'apporto individuale, tematica del tutto nuova per il personale non dirigente del comparto che, riconosciuta quale componente essenziale del rapporto di lavoro, è diretta a verificare il raggiungimento degli obiettivi prefissati ed a riconoscere e valorizzare le competenze e le capacità dei lavoratori.

Inoltre sono stati previsti: l'individuazione preventiva degli obiettivi da conseguire e delle prestazioni attese, la previsione di accertamenti periodici e di una verifica finale in cui viene espressa la motivazione della valutazione stessa, l'oggettività, la trasparenza e la pubblicità dei criteri adottati.

I CCNL hanno, inoltre, definito un sistema di politiche di incentivazione alla produttività collettiva, precisando fra l'altro che i compensi destinati a incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi devono essere corrisposti ai lavoratori interessati solo a conclusione del periodico processo di valutazione e di certificazione delle prestazioni e dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, con esclusione di qualunque automatismo.

In generale si dispone che la produttività deve necessariamente essere correlata ad apprezzabili e significativi miglioramenti dei risultati dell'organizzazione e degli uffici, da intendersi, per entrambi gli aspetti, come risultato aggiuntivo rispetto a quello atteso dalla normale prestazione lavorativa.

Infine viene prevista una disciplina sperimentale di particolare rilievo, per cui la contrattazione integrativa dovrà prevedere che sia tenuto presente il grado di soddisfacimento dei cittadini e dell'utenza, registrato mediante rilevazioni ed indagini dirette, in relazione al quale saranno destinati compensi pari al 30% delle somme variabili dei fondi di amministrazione, mentre per il merito ed impegno individuale, verranno destinate risorse pari al 20% delle somme variabili del Fondo stesso.

Anche con riferimento all'aspetto riguardante la correlazione tra valutazione e progressioni professionali, il CCNL ha creato gli opportuni raccordi tra le procedure valutative e i risultati conseguiti dal dipendente nell'ambito del sistema di valutazione, precisandone gli effetti su taluni istituti

del rapporto di lavoro sia sotto il profilo professionale che economico. Nel caso degli aspetti professionali, il riferimento è effettuato alla disciplina delle progressioni tra le aree ove, tra gli elementi da prendere in considerazione nella selezione dei candidati, sono anche previsti “i risultati della prestazione lavorativa”, accertati secondo le procedure di valutazione introdotte dal CCNL medesimo.

Anche dal punto di vista normativo si è data attuazione a quanto previsto dall’Intesa del 6 aprile 2007.

Nell’ambito del già citato disegno di legge “Modernizzazione, efficienza delle Amministrazioni pubbliche e riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e le imprese”, si è prevista l’istituzione presso il CNEL di una “Commissione indipendente per il monitoraggio e la valutazione dei risultati e della qualità dell’azione delle Amministrazioni pubbliche” di alto profilo tecnico, con compiti di monitoraggio, analisi comparativa e formulazione di metodologie dirette al miglioramento quali-quantitativo delle performance delle pubbliche amministrazioni, in relazione ai principi di efficienza, efficacia ed economicità previsti dall’art. 97 della Costituzione.

La Commissione non si caratterizza, quindi, per un ruolo di mero controllo e valutazione dell’operato del singolo dipendente pubblico, ma interviene nell’ambito di un processo più ampio, volto alla valutazione, in termini di risultati ma anche di qualità dei servizi pubblici nonché all’elaborazione di indirizzi e standard di qualità delle prestazioni delle Amministrazioni (anche ai fini della definizione di “livelli essenziali di prestazione dovuta”).

2. Per una riforma della contrattazione collettiva

Una tematica di rilievo presa in dovuta considerazione per questa legislatura è quella della riforma del modello contrattuale e di relazioni sindacali, tuttora definito dall’Accordo sulla politica dei redditi e del lavoro del 23 luglio 1993.

Nell’ambito degli Accordi Governo-Sindacati del 29 maggio 2007 è stata ipotizzata una “triennializzazione” dei rinnovi contrattuali, in luogo di quanto previsto attualmente dal citato Accordo del 23 luglio 1993, ai sensi del quale i contratti collettivi vengono rinnovati con cadenza biennale.

I ritardi nella stipulazione dei contratti collettivi risultano oramai “cronicizzati”, nonostante in questo senso sia intervenuta - in funzione di accelerazione del procedimento negoziale - un’apposita norma della legge finanziaria 2007, che ha previsto termini più stringenti per la conclusione del procedimento di approvazione dei contratti collettivi, disponendo l’efficacia degli stessi dopo un periodo variabile dai 40 ai 55 giorni, a decorrere dalla stipulazione dell’ipotesi di accordo (comma 548, dell’art.1, della legge n. 296 del 2006). Ma la disposizione incide in modo non determinante, perché, come si detto, i maggiori ritardi derivano dalla fase precedente alla stipulazione dell’ipotesi di accordo, allorché si quantificano le risorse disponibili ed utili ai

fini della contrattazione collettiva, in funzione dell'anticipazione dell'inflazione programmata del biennio e del recupero dello scarto fra inflazione effettiva ed inflazione programmata nel biennio precedente.

La stipulazione di contratti collettivi "ex post", oltre a determinare uno stato di agitazione permanente da parte delle categorie interessate e la percezione che il salario corrisposto non è mai sufficientemente sintonizzato al "costo della vita" (anche per l'incidenza della cd. inflazione percepita), ha effetto anche sull'erogazione degli incentivi di produttività.

Il contratto, infatti, riferendosi ad un biennio scaduto, non è in grado di attuare concretamente il ciclo di pianificazione degli obiettivi-controllo dei risultati cui dovrebbe essere razionalmente collegata la retribuzione di produttività.

La parte di risorse destinate alla produttività è riferita ad un periodo di tempo ormai completamente trascorso, per cui è difficile incidere in termini di accrescimento della produttività, utilizzando "con effetto retroattivo" le leve del salario incentivante, e fatalmente le stesse risorse o vanno a consolidarsi in voci fisse e continuative a carattere stipendiale ovvero finiscono, inevitabilmente, con l'essere corrisposte in maniera generalizzata o "a pioggia".

PER UN'AMMINISTRAZIONE DI QUALITÀ

In attuazione del Programma di Governo - obiettivo per "Una Pubblica Amministrazione di qualità: capace, efficiente, autorevole" - è stata definita una nuova politica per la qualità dei servizi pubblici volta a rilanciare l'azione del Governo in tale ambito e a dare risposta alla perdurante domanda di sostegno proveniente dalle amministrazioni centrali e locali.

E' stata definita una strategia di intervento di livello nazionale volta sia a promuovere nell'immediato l'impegno delle Amministrazioni a rendere sistematiche e coerenti con i propri processi di pianificazione le azioni di miglioramento continuo, sia, agendo sulle condizioni di sistema, a creare i presupposti di sostenibilità nel tempo di una politica territoriale per il miglioramento continuo delle amministrazioni pubbliche.

Attraverso la "Direttiva per una Pubblica Amministrazione di qualità" del 19 dicembre 2006 sono state, da un lato formulate raccomandazioni puntuali alle amministrazioni, richiamandole all'importanza di avviare percorsi di autovalutazione e miglioramento continuo basati su modelli e strumenti di gestione della qualità, dall'altro definiti gli obiettivi strategici da perseguire nel corso della legislatura e individuate le iniziative volte a produrre un rilancio della politica della qualità dei servizi e, sul medio periodo, significativi e diffusi miglioramenti nella qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese.

Con la Direttiva si è voluto dare forte visibilità all'impegno di monitorare l'evoluzione della qualità e svolgere un forte ruolo di impulso e sostegno nei confronti delle amministrazioni pubbliche chiamate ad attuare gli indirizzi

proposti. A questo scopo la Direttiva prevedeva, infatti, la definizione di un Piano d'azione nazionale volto a realizzare in modo sistematico la strategia indicata dalla Direttiva, da mettere a punto con un ampio coinvolgimento dei principali attori istituzionali e portatori di interesse.

A valle dell'emanazione della Direttiva si è proseguito nel percorso di definizione operativa del Piano nazionale 2007/2010 per un'amministrazione di qualità.

L'attività ha comportato un'intensa azione di contatto e dialogo con i diversi portatori di interesse, istituzionali e non, volta alla definizione dei contenuti del Piano. In particolare, sul fronte delle Amministrazioni centrali, si è avviato il confronto con il Ministero della Giustizia e con il Ministero della Pubblica Istruzione.

Relativamente al primo, anche in relazione al protocollo di intesa siglato in data 17 gennaio 2007, si sono concordate diverse azioni da avviare comprendenti: la definizione e diffusione di strumenti di supporto per l'autovalutazione e il miglioramento continuo adatti all'applicazione nel settore giustizia; la realizzazione di iniziative per sostenere la diffusione di modelli organizzativi, nella gestione degli uffici giudiziari, che siano caratterizzati da significativi miglioramenti dell'efficienza, della trasparenza e dell'efficacia e guidati da logiche di miglioramento continuo. Al riguardo si è anche lavorato ad impostare un progetto in collaborazione con le Regioni, a valere sui fondi strutturali regionali.

Relativamente al Ministero della Pubblica Istruzione, a valle dell'"Intesa per un'azione pubblica a sostegno della conoscenza" siglata il 27 giugno, come previsto dal memorandum "Per una nuova qualità dei servizi e delle Funzioni pubbliche" sottoscritto da Governo e organizzazioni sindacali nel gennaio 2007, e di opportuni raccordi con il livello tecnico, è stato avviato uno specifico tavolo congiunto, in attuazione della stessa Intesa, per la definizione, anche in questo caso, di strumenti di supporto per l'autovalutazione e il miglioramento continuo nelle organizzazioni scolastiche, valorizzando l'esperienza avanzata che già caratterizza il settore in alcuni ambiti regionali e con l'obiettivo di diffondere tali pratiche a livello nazionale.

Sul fronte degli Enti territoriali e locali è stato avviato un dialogo a livello nazionale con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e sono stati assunti accordi diretti con le Regioni per l'avvio di iniziative comuni di promozione e attuazione del Piano, che saranno seguite da azioni di assistenza tecnica a distanza e in presenza e iniziative mirate di formazione rivolte alla generalità delle amministrazioni.

Relativamente al coinvolgimento dei partner non istituzionali si è dato avvio a maggio, in occasione di apposito evento organizzato nell'ambito del Forum PA 2007, alla seconda edizione del premio Qualità PP.AA. in collaborazione con Confindustria, l'Associazione Premio Qualità Italia (APQI) e la Conferenza Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU). L'iniziativa, cui hanno aderito circa 300 amministrazioni a livello nazionale, è una delle azioni del Piano Nazionale volta a riconoscere e valorizzare nelle

organizzazioni pubbliche italiane l'adozione di modalità di gestione che mirano all'eccellenza, attraverso la pratica sistematica dell'autovalutazione e del miglioramento continuo.

Oltre a tale iniziativa è stata definita, con gli stessi partner del Premio, la pianificazione di altre attività concernenti la messa a punto e realizzazione di ulteriori percorsi di validazione esterna delle performance delle amministrazioni.

L'intensa attività di dialogo e di confronto con gli interlocutori istituzionali e con i portatori di interesse ha condotto alla definizione e approvazione delle linee generali del Piano in prospettiva triennale e di una sua articolazione di dettaglio.

Relativamente alle "Azioni per promuovere l'autovalutazione e il miglioramento continuo", da realizzarsi nel periodo settembre 2007/agosto 2008 in partnership con il Formez, è stato dato avvio operativo delle seguenti linee di azione:

- Promuovere la diffusione e sostenere l'utilizzo degli strumenti di autovalutazione, e del Common Assessment Framework (CAF) in particolare, e la definizione e attuazione di piani di miglioramento da parte delle amministrazioni pubbliche, individuando un target di nuove amministrazioni da coinvolgere.

- Sostenere e diffondere il ricorso alla validazione esterna dei risultati delle attività di autovalutazione promuovendo il diffondersi di scambi e prassi di valutazione fra pari (peer evaluation).

- Introdurre nuovi meccanismi di riconoscimento esterno dei traguardi di eccellenza raggiunti dalle amministrazioni attraverso l'attuazione di piani di miglioramento continuo e rafforzare quelli esistenti (premi alla qualità e all'innovazione), con il coinvolgimento attivo dei portatori di interessi.

Ciascuna linea di azione si sviluppa in progetti fra loro connessi e destinati a coinvolgere i diversi attori istituzionali e non in una logica di azione che privilegia un approccio per livelli territoriali e per target di tipologie di destinatari e di servizi pubblici.

Oltre al raccordo con gli attori istituzionali il Piano prevede il ricorso a tutte le partnership funzionali a valorizzare il contributo di soggetti pubblici (singole amministrazioni) e privati (enti esponenziali, associazioni, ecc.) in grado di rendere disponibile il know how e le risorse maturati nel proprio ambito di esperienza di promotori o attuatori di percorsi verso l'eccellenza.

Parallelamente all'avvio delle attività su tale fronte, che hanno visto la realizzazione di seminari regionali in tutte le Regioni del Mezzogiorno, la prosecuzione delle attività connesse alla gestione del Premio Qualità PP.AA., la realizzazione di un corso di formazione rivolto ad operatori pubblici sul modello CAF e la valutazione esterna, l'avvio operativo dei tavoli di lavoro con il settore giustizia, con il settore scuola e con le Regioni, l'organizzazione di un

evento sul tema della qualità - cui ha partecipato anche il Ministro - in occasione della settimana internazionale della qualità, si è proseguito nell'azione di dialogo con i diversi interlocutori esterni interessati alla definizione di iniziative a valere sulle restanti linee di azione previste in modo puntuale dalla Direttiva e dal Piano:

- monitorare e migliorare le pratiche di misurazione e analisi della soddisfazione dei destinatari dei servizi in presenza e on line, anche con la collaborazione attiva delle organizzazioni della società civile in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale (Cost. art. 118 u.c.);

- promuovere la realizzazione di attività di benchmarking della qualità dei servizi resi a cittadini e imprese da amministrazioni pubbliche, in ambiti di particolare impatto, in collaborazione con associazioni esperte nel settore;

- rendere evidente il contributo al miglioramento della qualità dei servizi di alcune politiche settoriali a forte impatto sui destinatari dei servizi e sull'opinione pubblica.

Si è proceduto infine, in collaborazione con il Formez, alla progettazione in prospettiva triennale e all'avvio delle attività previste per il 2008 anche per tali linee di azione.

Nell'ambito degli obiettivi di miglioramento della qualità e di crescita delle Amministrazioni va sottolineato il ruolo del Formez e dunque, da un lato, l'importante contributo fornito, dall'altro, la nuova missione e il nuovo ruolo disegnato per esso nel corso di questa legislatura.

Il Formez è un'agenzia pubblica nazionale con riconosciute competenze nell'ambito del sostegno allo sviluppo di processi di governance istituzionale e alle politiche nazionali rivolte a tutto il sistema delle Amministrazioni Pubbliche. Ha realizzato nel tempo attività con le Amministrazioni regionali e locali di tutte le aree del Paese, pur mantenendo un forte legame con le Amministrazioni del Mezzogiorno

L'Assemblea dei Soci dell'11 aprile 2007, nell'ambito delle competenze stabilite dal D.Lgs. n. 285 del 1999, ha definito una nuova missione del Formez:

- accompagnare le Amministrazioni Pubbliche nello sviluppo di progetti di innovazione organizzativa e amministrativa e nel monitoraggio delle politiche e dei processi di innovazione, attraverso interventi volti all'accrescimento della qualità della regolazione, alla semplificazione amministrativa ed alla promozione delle nuove tecnologie per il miglioramento delle risorse umane e dei processi organizzativi;

- fornire alle Amministrazioni Pubbliche assistenza tecnica e tecnico-formativa per migliorare la qualità dei servizi e l'efficacia delle politiche, per accrescere la competitività dei territori e del Paese;

- fornire supporto per migliorare la comunicazione tra le Amministrazioni Pubbliche e verso cittadini ed imprese;

-sviluppare progetti di cooperazione internazionale finalizzati alla crescita dei sistemi amministrativi;

- supportare il percorso di internazionalizzazione delle Amministrazioni Pubbliche, in particolare delle Amministrazioni regionali e locali.

LA NUOVA SEMPLIFICAZIONE BASATA SULLA MISURAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

Il Governo italiano ha deciso di imprimere alla politica di semplificazione un cambio di orientamento, in linea con le migliori pratiche emerse in ambito internazionale e con gli indirizzi strategici definiti e concordati in sede europea (conclusioni del Consiglio Europeo dell'8 e 9 marzo 2007 in materia di Migliore Regolazione e "Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea", predisposto dalla Commissione a gennaio 2007). Gli interventi di semplificazione vanno, in particolare, mirati a una significativa riduzione degli "oneri amministrativi" che gravano sulle imprese e sui cittadini, nonché al contenimento dei costi dell'Amministrazione, anche attraverso un più efficiente impiego delle risorse umane e strumentali disponibili.

La misurazione degli oneri amministrativi in alcune aree prioritarie della normativa che disciplina l'attività di impresa è, quindi, una delle principali azioni sulle quali si concentra la strategia italiana, così come prevede il Piano Annuale di Semplificazione per il 2007. In questo contesto, è stata prevista una attività di misurazione degli oneri amministrativi che gravano sulle imprese, derivanti dalla normativa in una serie di settori.

Nel caso in esame, la misurazione è stata eseguita su una serie di norme nazionali che ricadono nell'area lavoro e previdenza.

La metodologia di misurazione utilizzata è quella dello EU Standard Cost Model, il metodo adottato dalla Commissione europea sulla base delle esperienze condotte in alcuni Paesi europei di applicazione dello Standard Cost Model (SCM). Tale metodo prevede la misurazione di un sottoinsieme di costi, i c.d. "oneri amministrativi", stimando il costo di singoli obblighi informativi [OI] ("Information Obligations") imposti da norme di regolazione, per lo più attraverso interviste a un limitato numero di imprese rappresentative di una determinata categoria/settore di riferimento.

Gli OI consistono in tutti quegli obblighi posti a carico delle imprese e che riguardano la raccolta, il mantenimento e la trasmissione di informazione a terzi e/o alle autorità pubbliche. E' importante considerare che, sulla base della metodologia SCM, la misurazione si concentra sugli oneri amministrativi che rappresentano un sotto-insieme, in molte occasioni molto rilevante, dei costi amministrativi. La misurazione infatti è mirata a stimare quei costi che l'impresa non sosterebbe se non vi fosse un obbligo posto da una specifica disposizione di legge, ed è incentrata su un concetto di "onere amministrativo", per il quale la regolazione causa un anomalo fastidio e una distrazione non giustificabile dalle normali attività di impresa.

Vale sottolineare che l'SCM è comunemente utilizzato a livello europeo quale strumento operativo per la misurazione e il calcolo degli oneri amministrativi, con una forte base pragmatica. In conseguenza di ciò, le stime effettuate sono ragionevolmente significative anche se statisticamente non rappresentative in senso tecnico e ciò in ragione del fatto che le tecniche di indagine SCM (così come adottate anche negli altri Paesi Europei), prevedono che sia intervistato un numero molto limitato di imprese che formano un campione ragionato. Inoltre, va ricordato che la metodologia SCM si riferisce ai soli oneri e cioè ai soli svantaggi/costi informativi e non anche ai vantaggi/benefici complessivi, riconducibili alla regolazione in esame. Infatti, la misurazione è volta a capire quali oneri amministrativi risultano essere eccessivi rispetto alle finalità della normativa stessa e a individuare, su questa base, proposte di semplificazione. Altresì, la misurazione non dà conto dei tempi d'attesa che l'amministrazione impone de facto alle imprese e che sovente costituiscono un vero e proprio onere implicito alla normale attività dell'impresa.

E' stata svolta l'attività di misurazione prevista per il 2007 dal PAS. Essa ha riguardato delle importanti aree di regolazione, segnalate per la loro rilevanza dalle imprese: privacy, ambiente, tutela del paesaggio e beni culturali, prevenzione incendi, lavoro e previdenza. L'attività di misurazione è stata condotta attraverso, una complessa attività di consultazione delle categorie produttive e delle imprese nelle diverse fasi del processo di misurazione, il coinvolgimento delle amministrazioni di settore, e la collaborazione dell'ISTAT per le attività di rilevazione presso le imprese.

LE LEVE DELLA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE E L'ATTUAZIONE DEGLI OBIETTIVI DELLA STRATEGIA DI LISBONA

Come premesso, al fine di perseguire gli obiettivi strategici delineati dal quadro generale di indirizzi programmatici del Ministro, sono state messe in campo da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica e del Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie tutte le risorse disponibili, in un'ottica integrata, di complementarità degli strumenti e delle azioni intraprese verso un impegno comune e forte.

In tale direzione sono state utilizzate a pieno tutte le leve della Società dell'Informazione e della Conoscenza secondo le direttive di intervento di seguito indicate:

1. Migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione, ottenendo un forte cambiamento organizzativo e gestionale, favorendo il ciclo di convergenza digitale fra processi amministrativi, servizi pubblici e nuove tecnologie.

2. Realizzare l'interoperabilità e la piena cooperazione fra le amministrazioni sfruttando le tecnologie di collaborazione ed integrazione di processi e la condivisione degli archivi e delle informazioni, per ridurre i tempi e semplificare le procedure.

3. Migliorare la trasparenza, il controllo e l'efficacia della spesa pubblica attraverso strumenti che consentano la tracciabilità dei processi, un maggior controllo di gestione e supporti decisionali alla programmazione e alla gestione della finanza pubblica.

4. Costruire la cittadinanza digitale, promuovendo l'e-democracy e, superando il digital divide attraverso lo sviluppo della banda larga, la rimozione degli ostacoli all'accesso digitale, e una più qualificata, ampia e rinnovata offerta di servizi in modalità digitale e remota.

5. Adottare un approccio sistemico per la crescita e la misurazione della qualità e dell'efficienza dei processi nella PA, utilizzando le tecnologie di supporto all'organizzazione ed all'introduzione di modelli e processi di monitoraggio e miglioramento della qualità dei servizi, anche con l'introduzione di modelli e tecnologie per la divulgazione, misurazione dell'utilizzo dei servizi e il grado di soddisfazione dei cittadini in relazione a parametri internazionali (Citizen Relationship Management, Customer Satisfaction, etc.).

6. Creare un ambiente favorevole alla competitività delle imprese e dare impulso alla crescita dell'industria ICT, promuovendo un ruolo di "procurement strategico" da parte della PA, un innalzamento della qualità della domanda di tecnologie e servizi innovativi, incrementando la diffusione e la utilizzazione di soluzioni Open Source.

7. Rendere l'Italia protagonista del processo di innovazione amministrativa in Europa attraverso una presenza più incisiva del nostro Paese in ambito UE e internazionale, promuovendo la piena presenza italiana nella "European Information Society - i2010" ed un permanente flusso di interscambio di esperienze e di buone pratiche.

Il PICO, noto anche come Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione mira alla realizzazione degli obiettivi della Strategia di Lisbona - crescita e occupazione - e individua un insieme di strumenti che tendono a migliorare le performance del nostro Paese.

L'attività del DIT all'interno degli obiettivi del PICO si è concentrata nell'attuazione di 11 misure mirate a realizzare quattro obiettivi prioritari:

- Modernizzazione della PA:

E-government – miglioramento dell'efficienza della PA;

E-government – iniziative di alto impatto.

- Innovazione in settori strategici:

Piattaforma elettronica per il turismo;

ICT e contenuti digitali per le scuole;

ICT@Università;

Piattaforma nazionale per la sanità;

Piattaforma per l'infomobilità.

- Innovazione del sistema produttivo:

Azioni per favorire l'innovazione dei processi e dei prodotti, in particolare per le PMI;

Piani regionali per rafforzare la competitività industriale locale.

- Riduzione del digital divide:

Diffusione dell'uso delle ICT;

Accesso per tutti all'educazione e alla formazione.

1. Il CAD e le regole tecniche. L'informatizzazione della PA

Con riferimento all'applicazione del decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82 - Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) l'azione di impulso ascrivibile al Governo è stata particolarmente efficace. Il CAD, pur prevedendo che l'entrata in vigore di molti istituti fosse differita di due anni dalla sua pubblicazione, è rimasto in uno stato di semiclandestinità. Le stesse Pubbliche Amministrazioni non erano informate delle potenzialità e degli adempimenti derivanti dall'entrata in vigore del Codice dell'Amministrazione Digitale.

Questo Governo ha invece valorizzato l'uso degli strumenti on-line, in una pluralità di circostanze. Da un lato, consentendo l'applicazione immediata del Codice dell'Amministrazione Digitale nei limiti in cui la capacità tecnica e le disposizioni giuridiche lo prevedono.

A tal fine è stata adottata la direttiva del 20 febbraio 2007, n.2 in materia di interscambio dei dati tra le pubbliche amministrazioni e pubblicità dell'attività negoziale. Tale Direttiva ha inteso informare le amministrazioni destinatarie in merito alle potenzialità offerte dal Codice dell'Amministrazione Digitale ossia alle modalità di immediata applicazione.

In particolare sono stati valorizzati quei passaggi dell'art. 64 del CAD in virtù del quale le Amministrazioni possono comunque procedere ad interscambi di dati con gli utenti anche in assenza di sistemi dei più evoluti modelli di identificazione.

L'applicazione immediata dell'art. 64 del CAD consentirebbe alle Amministrazioni di curare integralmente gli interessi pubblici on line. Ciò comporterebbe una serie di effetti benefici sull'intera collettività: gli utenti potrebbero avviare i procedimenti mediante semplice invio on-line ed identificazione mediante rilascio da parte dell'Amministrazione di un codice di riconoscimento/identificazione. Le stesse Amministrazioni si

avvantaggerebbero dalla circostanza di poter ridurre il personale impegnato alla ricezione delle istanze e di disporre immediatamente di dati in formato elettronico. Il passaggio da un'istanza cartacea ad un'istanza on line consentirebbe, inoltre, una più agevole trattazione della questione, atteso che l'Amministrazione potrebbe immediatamente inoltrare, integrare e/o aggiornare i dati forniti dal cittadino. La successiva adozione dell'atto potrebbe poi essere "girata" direttamente al recapito mail concordato con il cittadino, conseguendo risparmi di spese ed assicurando la certezza in merito alla conoscibilità degli atti.

Particolare attenzione è stata prestata all'uso del sito web per finalità di carattere informativo. La pubblicazione sul sito web di una serie di informazioni è stata imposta anche oltre le prescrizioni di cui all'art. 54 del CAD che pure enuclea un contenuto minimo delle informazioni. L'incremento delle informazioni contenute necessariamente nei siti web dell'Amministrazione assolve ad una pluralità di funzioni. Con la Direttiva del 20 febbraio 2007, n. 2 si è inteso valorizzare la concorrenza, rendendo conoscibili a tutti gli operatori le procedure bandite dalle Pubbliche Amministrazioni per i contratti di importo superiore ad € 20.000.

Tale adempimento, oltre a rendere più trasparente l'azione del committente pubblico, consente anche agli organi di controllo (interni ed esterni) di monitorare le procedure di gara. Si dovrebbe così arginare il fenomeno del frazionamento artificioso della spesa mediante il quale si attivano più gare di importo economico ridotto, sacrificando trasparenza e concorrenzialità.

La pubblicazione nel sito web è stata utilizzata dal Governo Prodi anche per assicurare una forma di informazione diretta. Così per quanto riguarda le consulenze e le altre forme di collaborazione, nell'art. 3, comma 54 della legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) si è imposto a tutte le Pubbliche Amministrazioni di pubblicare nel proprio sito web "i relativi provvedimenti completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato.

In caso di omessa pubblicazione, la liquidazione del corrispettivo per gli incarichi di collaborazione o consulenza di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale del dirigente preposto". Tale onere pubblicitario, ovviamente, non intende criminalizzare le consulenze, ma recuperare, mediante la pubblicazione nel sito web, quel deficit di concorrenzialità sotteso nell'affidamento di qualsiasi incarico di consulenza. Se è ineluttabile che un consulente venga individuato in virtù dell'*intuitus personae* è altrettanto vero che esiste un interesse della collettività a conoscere il fine ed il compenso riconosciuto ad un esperto selezionato in assenza di una procedura concorrenziale. Il processo di attuazione del Codice dell'amministrazione digitale, ha riguardato poi l'emanazione delle regole tecniche, passo fondamentale per l'acquisizione di una effettiva cultura dell'amministrazione digitale.

In particolare, i decreti recanti le regole tecniche in materia di carta di identità elettronica (CIE) e di sistema pubblico di connettività (SPC) pongono le basi per l'effettiva "messa in rete" di servizi a favore di cittadini e imprese.

A. Il provvedimento relativo alla CIE è stato recentemente pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 9 novembre 2007 e pertanto, il documento di identità elettronica, dopo anni di sperimentazione, si avvia alla piena operatività.

La CIE è una c.d. carta ibrida, in grado di integrare nel supporto fisico sia una banda a memoria ottica e a lettura laser sia un microprocessore: la prima viene utilizzata per la memorizzazione dei dati identificativi ai fini di salvaguardia delle esigenze di pubblica sicurezza, mentre il microprocessore è utilizzato per assolvere le funzioni di carta servizi, per consentire l'autenticazione in rete e in sostanza, poter usufruire dei servizi telematici predisposti dalle amministrazioni.

B. Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri relativo alle regole tecniche del Sistema Pubblico di Connettività (SPC), introduce un articolato sistema telematico federato, condiviso con le Autonomie locali e governato da un'apposita commissione di indirizzo. Al fine di garantire piena compatibilità e cooperazione e consentire alle amministrazioni di usufruire di servizi alle stesse condizioni economiche, i quattro operatori aggiudicatari della gara multifornitore relativa al SPC hanno costituito una Società consortile per la realizzazione della Qualified eXchange Network (QXN), infrastruttura che interconetterà le reti delle stesse società con tutte le amministrazioni pubbliche italiane.

Le regole tecniche relative al SPC sono state predisposte in un'ottica di erogazione di servizi amministrativi on line: l'Amministrazione del futuro si fonderà sul c.d. Sistema di teleamministrazione, tutti i procedimenti amministrativi confluiranno virtualmente all'interno di un percorso informatico e telematico che costituirà il fascicolo elettronico, in modo da offrire ai cittadini ed alle imprese servizi amministrativi in modalità digitale.

Questo sistema si basa sui seguenti principi:

- tutte le fasi del procedimento amministrativo avverranno in forma elettronica: l'iniziativa, l'istruttoria, la fase pre-decisionale o di partecipazione funzionale (pareri, conferenze di servizi, ecc.), la fase decisionale (provvedimento), la fase integrativa dell'efficacia (visti, controllo preventivo);

- le informazioni che costituiscono il contenuto degli atti verranno acquisite in via telematica e tendenzialmente automatica, senza l'intervento del cittadino o impresa;

- esisterà un'unica amministrazione di front-end con il cittadino, indipendentemente dal numero di amministrazioni coinvolte nel procedimento;

- ampio utilizzo dei sistemi di sottoscrizione elettronica;

- conservazione elettronica degli atti.

Per realizzare un sistema diffuso sul territorio nazionale (alcune esperienze in tal senso già esistono a livello regionale e di amministrazioni locali più virtuose), occorre una nuova filosofia di integrazione in rete degli enti pubblici, cui ha dato corpo la regolamentazione tecnica del SPC contenuta nelle regole tecniche in via di emanazione, che pone al centro della Rete pubblica il modello della cooperazione applicativa.

Il modello di cooperazione applicativa è paritetico fra tutte le Amministrazioni coinvolte ed indipendente sia dagli assetti organizzativi dei soggetti cooperanti che dai sistemi informatici interni dei soggetti cooperanti: una soluzione infrastrutturale unica che da un lato tende a preservare l'autonomia delle scelte delle amministrazioni e che, allo stesso tempo, consente ai diversi sistemi di interoperare fra loro per erogare servizi integrati agli utenti.

Ciascuna Amministrazione è autonoma nella gestione dei propri sistemi e nella definizione ed attuazione delle politiche di sicurezza del proprio sistema informativo, ma nel contempo mantiene la responsabilità dei propri servizi e dei propri dati, ivi compresa la responsabilità di autorizzare l'accesso agli stessi.

Tuttavia, l'interoperabilità reale fra Amministrazioni non può che svilupparsi sulla base di standard omogenei e condivisi in modo tale che siano identificati i servizi ed i dati che ogni amministrazione deciderà di rendere disponibili sulla rete.

Anche a livello più squisitamente tecnologico, il modello cooperativo del SPC risponde ai più moderni standard sviluppati nella letteratura di settore: la cooperazione applicativa si basa sul concetto di servizio applicativo, che è un componente software invocabile remotamente da un'altra applicazione software, senza mediazioni, indicata come client del servizio. Al centro della nuova filosofia policentrica e non gerarchica della rete pubblica di Governo c'è l'accordo di servizio: un servizio applicativo opera sulla base di accordi tra almeno due soggetti (erogatore e fruitore), accordi che hanno una base normativo/istituzionale oltre che tecnica.

Sono all'esame dei gruppi di lavoro appositamente costituiti e sono in avanzata fase di predisposizione i seguenti ulteriori provvedimenti.

C. Le regole tecniche sui pagamenti informatici previsti dall'articolo 38 del decreto legislativo 7 marzo 2008, n. 82. Sono stati coinvolti i rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze e della Banca d'Italia. Nel corso del lavoro si è proceduto per tipologia di pagamenti elettronici: pagamenti effettuati dall'interessato con strumenti elettronici (bancomat, carte di credito), pagamenti effettuati da PC con strumenti elettronici (bancomat, carte di credito) o con strumenti bancari (bonifici on line). Più in particolare il gruppo di lavoro si è soffermato sui pagamenti effettuati tramite intermediario, quali ad esempio gli spedizionieri doganali, i notai per le operazioni di compravendita, le officine per le revisioni degli autoveicoli. Si tratta di una scelta effettuata in considerazione dell'elevato volume di pagamenti interessati.

D. Le regole tecniche relative alla riproduzione e conservazione di documenti informatici (revisione della deliberazione CNIPA 19 febbraio 2004), predisposte dalla apposita Commissione interministeriale. Al riguardo è stata condivisa l'idea dell'adozione di uno o più formati (necessariamente aperti) per la conservazione dei documenti digitali che tenga conto del dibattito venutosi a creare, soprattutto nel mondo anglosassone, intorno alla conservazione di lungo periodo (long term preservation), un formato non proprietario, che possibilmente contenga, oltre al testo del documento, tutte le informazioni necessarie alla sua lettura (ad esempio il PDF/A). Verrà inoltre confermato e ribadito che la conservazione può avvenire su qualsiasi tipo di supporto hardware, con la novità della copertura normativa di una simile affermazione (art. 43 del Codice dell'amministrazione digitale), prima mancante.

E. Le regole tecniche in materia di deposito informatico dei bilanci e degli altri documenti contabili presso le Camere di commercio (formato elettronico elaborabile XBRL); per la presentazione dei bilanci di esercizio e degli altri atti al registro delle imprese è stata fissata la data del 31 marzo 2008, a decorrere dalla quale diventa obbligatoria l'adozione di tale modalità di presentazione.

F. Adozione del decreto sul francobollo elettronico Digital Postmark (DPM). Questa tecnologia - già utilizzata in diversi Paesi (Canada, Portogallo, Stati Uniti, Australia, Francia e Belgio) e conforme agli standard internazionali richiesti dalla Universal Postal Union - consente di verificare due elementi, entrambi di natura oggettiva:

- l'integrità del contenuto di un messaggio;
- la data e ora di ricezione del documento da parte del gestore.

G. Un ultimo accenno al processo telematico, ormai in fase di avanzata attuazione. Presso il tribunale di Milano si è dato inizio con pieno valore legale alla attività di ricezione ed emissione telematica delle ingiunzioni di pagamento; altre sperimentazioni, come sappiamo, sono in corso in molti tribunali del nostro Paese. Sempre sul piano tecnologico va evidenziata la recente manifestazione di disponibilità da parte del Ministero della giustizia alla condivisione delle infrastrutture fondamentali del processo telematico con le altre giurisdizioni, in particolare, con i TAR e il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e l'Avvocatura dello Stato, il tutto nell'ottica dei risparmi di spesa ed in attuazione del principio del riuso delle applicazioni.

Dal punto di vista delle iniziative normative è da segnalare la previsione di una importante disposizione volta ad introdurre, in tempi brevi e nelle more dell'introduzione generalizzata del processo telematico, l'obbligo del deposito informatico degli atti processuali e dei relativi allegati, per lo meno nel processo amministrativo, contabile e tributario: l'art. 10 del disegno di legge in materia di "modernizzazione, efficienza delle Amministrazioni Pubbliche e riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e le imprese", presentato il 24 gennaio del 2007, introduce misure per la progressiva digitalizzazione degli atti e dei documenti nel processo amministrativo, contabile e tributario, rimettendo ad uno o più decreti la fissazione dei relativi tempi e modalità, anche con

riferimento all'esclusività del deposito informatico (o, in alternativa, alla concorrenza con il deposito cartaceo).

Inoltre, nel corso del dibattito parlamentare è stato introdotto, d'intesa con il Ministero della Giustizia, un'ulteriore disposizione contenente una delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi volti al riordino della normativa sulle comunicazioni e sulle notificazioni, nonché alla definizione delle modalità di conferimento della procura alle liti, per adeguarle al processo telematico, con previsione, tra l'altro, dell'obbligo per gli avvocati di dotarsi di un indirizzo di posta elettronica certificata, della notificazione telematica come forma primaria ed obbligatoria di notificazione, salvo eccezioni espressamente previste, e attribuzione al Ministro della giustizia della determinazione del termine di inizio dell'utilizzazione in forma obbligatoria delle notifiche telematiche.

Sempre in tema di informatizzazione della giustizia, intesa come servizio pubblico (tema non meno importante del più avanzato, ma anche enormemente più complesso, tema del sistema processuale telematico), al fine di garantire maggiore trasparenza e l'effettiva attuazione del diritto di accesso per via telematica ai procedimenti ed agli atti giudiziari ai soggetti aventi diritto, occorrerebbe consentire al cittadino-utente del servizio giustizia e al professionista legale, previa autenticazione on-line, l'interrogazione del sistema informativo giudiziario, attualmente possibile solo per il sistema della giustizia amministrativa (TAR-Consiglio di Stato), in modo da poter accedere ai dati della causa civile, contabile o tributaria, nonché ai provvedimenti del giudice, dando così, compiuta attuazione all'art. 56, comma 2-bis, del CAD e 51 del c.d. codice "privacy" (d.lgs. n. 196 del 2003), in materia di accesso ai dati identificativi delle questioni pendenti, che già da diversi anni prevedono questa possibilità.

2. Ulteriori interventi di informatizzazione della PA

La legge finanziaria per il 2007 ha, altresì, dato nuovo impulso ai necessari processi di informatizzazione della Pubblica Amministrazione: in particolare si prevede che le Amministrazioni dello Stato utilizzino procedure informatiche per il pagamento di stipendi ed assegni fissi al personale, nonché gli acquisti di beni e servizi da parte delle Amministrazioni dello Stato, al fine di garantire il monitoraggio della spesa e la sua razionalizzazione.

E' stata, infine, prevista una spesa di 10 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, per la realizzazione su tutto il territorio nazionale di progetti per la Società dell'Informazione, nonché un apposito fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli enti locali (articolo 1, commi 892 e ss.).

Inoltre sono state definite le regole tecniche concernenti la trasmissione telematica dei dati delle ricette al Ministero dell'economia e delle finanze e delle certificazioni di malattia all'INPS, con effetti di semplificazione, rapidità e riduzione di costi di un unico sistema di accoglienza centrale, che costituisce

l'infrastruttura tecnologica destinata ad operare nell'ambito del sistema pubblico di connettività.

Con la legge finanziaria 2008, nell'ambito delle misure volte al contenimento dei costi delle amministrazioni pubbliche, è stata introdotta una norma che intende accelerare la digitalizzazione dei flussi documentali delle p.a., sanzionando, in particolare, attraverso una riduzione delle risorse finanziarie per la modalità tradizionale (cartacea) di invio dei documenti, il mancato uso da parte delle Pubbliche Amministrazioni delle modalità di trasmissione informatica dei documenti tramite posta elettronica certificata, che garantisce la certezza dell'invio e della ricezione.

Inoltre, sempre al fine di contenere i costi degli apparati pubblici, in questo caso della telefonia, si prevede l'obbligo per le Amministrazioni statali e periferiche, a decorrere dal 1° gennaio 2008 e comunque a partire dalla scadenza dei contratti relativi ai servizi di fonia in corso alla data predetta, di utilizzare i servizi VoIP previsti dal SPC o da analoghe convenzioni stipulate da CONSIP.

Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (AIRE)

Presso il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie è istituito il tavolo tecnico con le Amministrazioni coinvolte (Ministero dell'Interno, Ministero per gli Affari Esteri, Agenzia delle Entrate) per il coordinamento delle attività finalizzate all'adeguamento tecnologico degli Uffici Consolari per l'erogazione di servizi ai cittadini italiani all'estero o ivi residenti (emissione del passaporto, emissione della Carta di Identità, richiesta di certificati).

Il "112" Numero Unico di Emergenza (NUE)

Presso il Dipartimento è istituito il tavolo tecnico con le Amministrazioni coinvolte (Ministero dell'Interno, Ministero della Difesa, Ministero delle Comunicazioni) attivato per il coordinamento della realizzazione del progetto. Il tavolo ha stilato un progetto esecutivo per la prima fase di attivazione del 112 NUE nella provincia di Salerno ed il piano di massima per l'estensione a tutto il territorio nazionale.

Partecipazione alla piattaforma tecnologica NESSI

Le piattaforme tecnologiche sono meccanismi di collaborazione di tipo misto (pubblico e privato) che riuniscono gli stakeholders più importanti in settori chiave per la competitività e la crescita economica (es: biotecnologie, energia, industria aerospaziale, etc.), al fine di sviluppare una visione strategica condivisa, identificare obiettivi comuni di ricerca industriale e sociale, e soprattutto mobilitare le risorse umane e finanziarie necessarie per il loro raggiungimento.

La piattaforma tecnologica NESSI (Networked European Software and Service Initiative) è promossa dalle 13 maggiori aziende ICT europee (tra cui Nokia, SAP, Telecom, IBM).

NESSI si prefigge l'obiettivo di sviluppare un'agenda condivisa a livello europeo per la ricerca nel settore delle architetture e delle infrastrutture software in grado di produrre soluzioni industriali innovative, trasversali ai vari settori produttivi e in grado, alla fine, di migliorare la sicurezza e il benessere dei cittadini.

Partecipando a NESSI, il Dipartimento ha la possibilità di contribuire al dibattito europeo sulla ricerca ICT, partecipare attivamente alla definizione degli standard industriali del futuro e disporre di una posizione agevolata per accedere (e far accedere) ai finanziamenti europei del VII PQ.

Il software *open source*

La convergenza delle tecnologie digitali e l'affermarsi di nuovi paradigmi per lo sviluppo e l'integrazione di sistemi software consente di prevedere un futuro molto prossimo in cui individui e organizzazioni (sia del settore pubblico che privato) potranno disporre con continuità, e attraverso una crescente varietà di canali, di servizi personalizzati ad alto valore aggiunto, erogati da piattaforme ICT distribuite e cooperanti. La tecnologia diventerà trasparente, l'utente finale sceglierà tra i servizi disponibili in base alla qualità e al valore intrinseco dell'offerta.

Il Dipartimento ha optato per un coinvolgimento diretto nel dibattito in corso in tema di software *open source*, sia al fine di poter disporre di un punto di osservazione privilegiato per meglio comprendere i processi in atto e le relative opportunità di innovazione per la Pubblica Amministrazione, sia per potervi contribuire attivamente presentando le esigenze peculiari della PA.

E' stata istituita una Commissione *Open Source*: una commissione di esperti che possa fornire un quadro dettagliato ed aggiornato delle potenzialità del fenomeno per la PA e fornire linee guida per la valutazione e integrazione di prodotti *open source* nei sistemi informativi della PA.

Il software *open source* è stato inserito nelle varie linee di azione del Dipartimento (in particolare per i progetti di innovazione in aree prioritarie) quale strumento per la collaborazione, la condivisione di esperienze e il riuso di soluzioni in progetti complessi della pubblica amministrazione.

Il Dipartimento è tra i partner del Progetto Integrato Europeo QUALIPSO - *A Quality Platform for Open Source Software*, finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del VI Programma Quadro (IST-F&6-Call5, Contratto 034763) per circa 10 Meuro con la finalità di innalzare la qualità dei prodotti *open source* ai livelli richiesti dagli attuali standard industriali dell'industria ICT.

3. Innovazione in aree prioritarie

3.1 Sanità

Tavolo permanente per la Sanità Elettronica (TSE).

Nel corso del 2007, il notevole impulso dato dal Dipartimento alle attività di coordinamento e supporto alle Regioni interessate dai progetti di Sanità Elettronica ha portato alla riattivazione del Tavolo permanente per la Sanità Elettronica (TSE) e alla messa a punto degli strumenti di governance per la realizzazione del Sistema di Sanità elettronica, ovvero l'insieme dei sistemi locali federati orientati alla realizzazione dei servizi socio sanitari digitali.

Il Tavolo costituisce la sede di confronto e di consultazione tra le Regioni, le Province Autonome, il Ministro per le riforme e le innovazioni nella PA e il Ministero della Salute, per l'armonizzazione delle politiche per la Sanità elettronica. Il contributo del Tavolo è finalizzato alla definizione di un quadro normativo di regole tecniche, quale presupposto per la realizzazione del sistema.

Il TSE si presenta come uno strumento di governance ideale per integrare l'innovazione digitale nel processo di evoluzione del sistema sanitario, coordinando, sostenendo e stimolando le potenzialità presenti nel territorio, per sviluppare un'offerta di servizi sempre più vicina alle nuove esigenze dei cittadini.

L'oggetto principale delle attività di progettazione e realizzazione degli interventi di innovazione del settore è il Fascicolo Sanitario Elettronico del cittadino, la cui realizzazione dipende anche dalla definizione di modelli di riferimento per i documenti sanitari elettronici e dalla riorganizzazione dei processi di supporto alla condivisione dei dati presenti in ambito sanitario. Il Fascicolo Sanitario Elettronico è l'insieme dei documenti informatici sanitari del cittadino creati nella storia dei suoi contatti con i diversi attori del SSN. Tale fascicolo conterrà gli eventi clinici, la storia sanitaria e l'anamnesi dei pazienti. E' accessibile dal cittadino e dagli operatori sanitari giuridicamente autorizzati in qualunque luogo ed in qualunque momento nel rispetto della regolamentazione nazionale e della tutela della privacy.

Un altro importante obiettivo è la definizione delle regole tecniche per gli interventi di natura trasversale, abilitanti per l'erogazione di servizi sanitari in modalità elettronica (accesso e autenticazione, firma digitale, uso delle carte, referto digitale, ecc.).

Il TSE, oltre a costituire una importante infrastruttura tecnica di raccordo tra le progettazioni regionali (sistemi in rete per i Medici di medicina generale, telemedicina, CUP on line ecc.), realizzerà anche il raccordo tra i diversi progetti in tema di Sanità Elettronica a livello nazionale, regionale e aziendale, in termini di interoperabilità e riuso, con particolare attenzione all'evoluzione dei sistemi sanitari nel contesto europeo.

Servizi in rete per i Medici di medicina generale e i Pediatri di libera scelta (MMG/PLS).

Il progetto si pone l'obiettivo di realizzare per tutti i medici di medicina generale e pediatri di libera scelta (MMG/PLS) che operano nel Mezzogiorno

un sistema integrato di comunicazione e di erogazione di servizi sanitari on line a supporto delle cure primarie (es. prescrizione, refertazione). Elemento distintivo del progetto è la realizzazione di un Fascicolo Sanitario Elettronico, federato ed interoperabile su scala nazionale.

Il progetto è realizzato a livello locale dalle Regioni; il Dipartimento è responsabile delle attività di coordinamento, supporto e armonizzazione delle attività progettuali svolte a livello locale (realizzazione delle specifiche funzionali e tecnologiche del Fascicolo Sanitario Elettronico; identificazione e armonizzazione delle componenti comuni trasversali ai diversi progetti regionali).

Il progetto persegue i seguenti obiettivi strategici: migliorare l'efficienza delle cure destinate ai pazienti; agevolare i processi di integrazione tra presidi, professionisti, attività sociali degli Enti Locali; favorire la riorganizzazione e la razionalizzazione delle strutture sanitarie sul territorio.

L'attività del Dipartimento ha previsto diversi livelli di intervento. E' stata fornita assistenza alle Amministrazioni regionali per la predisposizione delle schede tecniche progettuali da inserire in Accordi di Programma Quadro (APQ). Sono stati stipulati APQ con le Regioni coinvolte.

E' stata fornita assistenza per la stesura dei capitolati tecnici regionali. Sono stati definiti a livello centrale, quale supporto alla progettazione regionale e punto di partenza per la progettazione condivisa, le specifiche funzionali di dettaglio dei processi sanitari erogati dal sistema e il data set minimo. E' stata completata la definizione dei requisiti funzionali e architeturali del Fascicolo Sanitario Elettronico (Linee guida per lo standard tecnologico relative alla componente IBIS a livello regionale): il documento è stato riconosciuto dalle Regioni di riferimento per l'intero progetto.

A partire dall'inizio del 2007, secondo accordi con il gruppo di lavoro interregionale, è stata avviata un'intensa attività di "progettazione condivisa", per la definizione dei requisiti tecnici e funzionali di dettaglio delle componenti di progetto comuni a livello regionale.

L'azione del Dipartimento mira ad incentivare le Regioni che si trovano in stato più avanzato (Sardegna, Puglia e in tempi recenti anche l'Abruzzo) a contribuire maggiormente allo sviluppo delle regole di interoperabilità e delle linee guida di interesse comune; rilevante è anche l'intervento sulle Regioni in ritardo, per supportarle nella risoluzione dei problemi tecnici e tentare di allinearle al cronoprogramma generale.

L'azione di coordinamento e di armonizzazione del Dipartimento ha prodotto un insieme di linee guida che potranno essere di riferimento non solo per questo specifico progetto.

Carta Operatore Sanitario (COS) – Diffusione firma digitale per la digitalizzazione dei processi e dei documenti sanitari.

Il progetto è di supporto al processo di diffusione della firma digitale tra gli operatori sanitari e coinvolge gli operatori sanitari delle Regioni.

Il progetto prevede l'acquisto e la distribuzione di CNS con firma digitale agli operatori sanitari (anche attraverso gara quadro CNIPA); la definizione delle linee guida tecniche sulla sicurezza; la progettazione, realizzazione ed integrazione dei servizi digitali (anagrafiche, refertazione, prescrizione, etc.) con i servizi di firma digitale, il monitoraggio dell'attuazione del progetto.

In una prima fase, il Dipartimento ha svolto un'attività di promozione del progetto, raccogliendo le candidature dei progetti delle Amministrazioni regionali, fornendo supporto all'analisi e all'istruttoria tecnica dei diversi progetti, per giungere alla stipula di convenzioni con le Regioni candidate a partecipare.

E' attualmente costituito un gruppo di lavoro interregionale che sta affrontando le problematiche di sicurezza del sistema. Le principali opportunità offerte dal progetto riguardano le attività di emissione di specifiche tecniche nell'ambito della sicurezza nel Sistema Sanità Elettronica e la verifica degli ambiti di applicabilità di quanto previsto dal Codice delle amministrazioni digitali, nonché la coerenza con la normativa vigente sulla privacy.

Il progetto dà la possibilità di spingere sulla diffusione di standard di interoperabilità e di soluzioni condivise, continuando ad operare per l'integrazione dell'iniziativa con altri progetti curati dal Dipartimento (prenotazione on line, telemedicina, applicazioni firma digitale, strumenti di autenticazione del paziente-operatore).

Progetto pilota Centro Unico di Prenotazione on line.

L'intervento prevede la progettazione e realizzazione di sistemi di prenotazione on line (CUP on line) applicabili a livello locale e interoperabili a livello interregionale, per favorire e facilitare l'accessibilità del cittadino alle strutture erogatrici di prestazioni e diminuire i tempi d'attesa.

Il progetto è realizzato a livello locale dalle Regioni; il Dipartimento è responsabile delle attività di coordinamento, supporto e armonizzazione delle attività progettuali svolte a livello locale.

Telemedicina specializzata: la rete di telepatologia oncologica.

L'intervento intende realizzare una rete di telepatologia oncologica in ambito nazionale, mediante l'integrazione dei principali Centri di anatomia patologica ed oncologici delle Regioni Sardegna e Calabria con i Centri di Eccellenza Nazionali (IRCCS) quali il CRO di Aviano e l'INT di Milano.

Il progetto concorre ad elevare e ad armonizzare il livello della ricerca italiana sul cancro, in linea con i programmi europei, e prevede pertanto la progettazione, la realizzazione e l'avviamento di un sistema integrato di comunicazione tra operatori oncologici in grado di erogare, attraverso

infrastrutture di larga banda, servizi di telepatologia, teleconsulto e di formazione continua in medicina.

Il Dipartimento ha dato assistenza alle Amministrazioni regionali per la predisposizione delle schede tecniche progettuali degli Accordi di Programma Quadro, stipulati con le Regioni Sardegna e Calabria; è stata inoltre fornita assistenza per la stesura dei capitoli tecnici regionali e nella fase di progettazione esecutiva dell'intervento.

Teleformazione banda larga (eHealth).

Il progetto, che coinvolge le Regioni Abruzzo, Molise e Basilicata, mira alla realizzazione di servizi di teleformazione che favoriscano il processo di sviluppo professionale degli operatori sanitari e di servizi di teleconsulto, ovvero *second opinion*, per la discussione cooperativa dei casi clinici e la condivisione delle conoscenze sanitarie.

Il Dipartimento ha dato assistenza alle Amministrazioni regionali per la predisposizione delle schede tecniche progettuali degli Accordi di Programma Quadro, stipulati con la Regioni coinvolte nel progetto, che offre l'opportunità di realizzare un intervento di vasta scala per l'armonizzazione dei servizi realizzati o in fase di realizzazione nei singoli contesti regionali, lo sviluppo di contenuti digitali orientati alla formazione nell'ambiente sanitario per quanto attiene la tematica della sanità elettronica, la realizzazione di piani di formazione generalizzati per gli operatori sanitari.

3.2 - Università

ICT 4university

Prevede una serie di iniziative integrate tese a:

- sostenere la diffusione di servizi amministrativi innovativi, favorendo la realizzazione di infrastrutture abilitanti, materiali e immateriali.

In tale contesto si colloca il protocollo d'intesa con la Fondazione CRUI (Conferenza dei rettori delle Università Italiane) per la promozione della diffusione e dell'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel mondo accademico e la Convenzione con la Fondazione CRUI per la realizzazione di un'indagine conoscitiva sullo stato dell'infrastruttura wifi nelle università italiane;

- promuovere prassi didattiche innovative basate sulle nuove tecnologie per incrementare l'efficacia e l'accessibilità dei sistemi di istruzione e favorire la cooperazione a livello nazionale e internazionale, caratterizzate da elevata innovatività, replicabilità e sostenibilità. In questo contesto si pongono interventi volti a favorire la creazione di Campus virtuali (es. fruibilità delle lezioni a distanza, ecc);

- favorire l'accesso alla cultura e la mobilità degli studenti.

E' stato siglato il protocollo d'intesa tra il DIT, il Dipartimento per le Politiche Giovanili e le attività Sportive, il Ministero dell'Università e della Ricerca e ABI (Associazione Bancaria Italiana) per la realizzazione del progetto "Diamoglicredito" teso alla concessione di finanziamenti bancari in favore di studenti universitari coperti dalla garanzia rilasciata da un Fondo di Garanzia costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per il pagamento di specifiche tipologie di spese, tra le quali quelle per l'acquisto di PC portatili.

3.3 - Scuola

INNOVASCUOLA - ICT e contenuti digitali per la scuola.

Il progetto INNOVASCUOLA nasce dall'esperienza, in via di conclusione nel corrente anno scolastico, del progetto DI.GI. scuola il cui obiettivo si propone di sviluppare contenuti digitali a supporto della didattica e di introdurre le nuove tecnologie della informazione e della comunicazione (ICT) nel processo formativo e di apprendimento, sostituendo il consueto paradigma "Learn ICT" con il nuovo "ICT to learn".

Il progetto ha coinvolto 560 scuole, 3300 docenti delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia. Per la sua realizzazione è stato stipulato apposto "Protocollo di Intesa per lo sviluppo di servizi avanzati nelle scuole delle Regioni del Sud" tra il Ministro per le riforme e innovazioni della pubblica amministrazione e il Ministro per la pubblica istruzione. A seguito del protocollo di intesa, è stato stipulato il 15 settembre 2006 apposto "Accordo per lo sviluppo di servizi avanzati nelle scuole delle Regioni del Sud" tra il Dipartimento e la Direzione Generale dei Sistemi Informativi del Ministero della pubblica istruzione.

3.4 - Innovazione del sistema produttivo

Distretti Digitali nel Mezzogiorno per l'agroalimentare

L'intervento prevede la realizzazione di un modello per la diffusione di meccanismi di integrazione digitale e innovazione tecnologica nei distretti dell'agroalimentare con l'obiettivo di facilitare l'accesso delle imprese distrettuali del settore ai sistemi d'integrazione digitale, creare una rete tra i distretti per la promozione e la diffusione di best practices di carattere gestionale e tecnologico e progettare, realizzare e avviare dei centri di servizi a supporto della filiera agroalimentare.

L'intervento opera su due linee di azione coordinate: da una parte il Dipartimento sviluppa le attività di sistema a regia centrale per la creazione di

una rete di centri di servizio con lo scopo di promuovere la ricerca e l'innovazione nel settore; per la definizione di regole informatiche e standard documentali per l'integrazione digitale della filiera produttiva; per la realizzazione di azioni di comunicazione, diffusione e sensibilizzazione nell'uso degli standard e delle tecnologie applicabili al settore ed assicura inoltre assistenza tecnica alle Regioni ed il coordinamento nelle fasi di attuazione regionale; dall'altra, le Regioni Puglia e Campania sviluppano la progettazione, la realizzazione e l'avvio di centri di servizi a supporto della filiera agroalimentare.

Distretti Digitali nel Mezzogiorno per il Tessile

L'intervento prevede la realizzazione di un modello per la diffusione di meccanismi di integrazione digitale e innovazione tecnologica nei distretti Tessile ed Abbigliamento con l'obiettivo di facilitare l'accesso delle imprese distrettuali del settore tessile abbigliamento ai sistemi d'integrazione digitale; di creare una rete tra i distretti per la promozione e la diffusione di *best practices* di carattere gestionale e tecnologico trasversali ai differenti distretti tessili presenti nell'Italia meridionale; di valorizzare i centri servizi esistenti nelle aree distrettuali e, dove assenti, creazione di strutture di servizio ex novo attraverso cui fornire alle imprese servizi di supporto negli ambiti dell'innovazione di processo e prodotto.

L'intervento opera su due linee di azione coordinate: da una parte il DIT sviluppa le attività di sistema che interessano tutto il settore Tessile-Abbigliamento, coordinando anche la costituzione di un gruppo di lavoro centrale con Enti di Ricerca e Associazioni di categoria per la definizione e la promozione delle regole di integrazione digitale nella filiera del Tessile-Abbigliamento, i cui risultati saranno applicati a livello regionale e quindi diffusi a livello nazionale; dall'altra le Regioni attuarci, Puglia e Campania, sviluppano servizi alle imprese secondo il proprio contesto normativo e territoriale, attraverso la costituzione/valorizzazione a livello locale di Centri Servizi Distrettuali (CSD).

Azioni per facilitare l'innovazione di processo e di prodotto (PMI).

Fondo per la partecipazione al capitale di rischio di PMI innovative.

La misura ha l'obiettivo di favorire la partecipazione al capitale di rischio nelle PMI e start up innovative nelle aree sottoutilizzate del Mezzogiorno, inclusi Abruzzo e Molise, a fronte di programmi d'investimento volti ad introdurre innovazioni di processo o di prodotto con tecnologie digitali da parte di Società di Gestione del Risparmio (SGR) con regolamento approvato dalla Banca d'Italia e selezionate tramite procedura ad evidenza pubblica.

Programma di formazione all'innovazione per gli imprenditori.

L'intervento è volto al sostegno di azioni dirette ad aumentare la cultura dell'innovazione negli imprenditori e i manager delle PMI attraverso il cofinanziamento al 50% di progetti presentati dalle associazioni di categoria per la sensibilizzazione, la formazione e l'animazione di imprenditori e personale con responsabilità di gestione. I progetti sono finalizzati a favorire strategie di crescita e innovazione aziendale, avvalendosi del contributo di esperti nazionali ed internazionali ed utilizzando strumenti di comunicazione, lavoro di gruppo ed apprendimento basati su tecnologie digitali.

Fondo di garanzia per le PMI.

Dal 1999 è operativo il Fondo di garanzia per le PMI di cui alla legge 662/96, il cui Gestore è MCC S.p.A. Nell'ambito del suddetto Fondo, nel settembre 2004 è stata avviata dal Ministero dello Sviluppo Economico, d'intesa con il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, l'operatività della Sezione speciale "Tecnologie Digitali" (Decreto ministeriale del 15 giugno 2004).

La misura ha l'obiettivo di favorire l'accesso al credito alle piccole e medie imprese che intendano effettuare programmi di investimento di durata non inferiore a 36 mesi e non superiore a 10 anni finalizzati ad innovazioni, attraverso applicazioni tecnologiche digitali, di prodotti, di servizi e di processi aziendali (organizzazione, ideazione, produzione, commercializzazione, logistica, distribuzione).

Diventano dunque agevolabili tutti gli investimenti in tecnologie digitali volti all'innovazione di prodotti, servizi e processi aziendali, anche con riferimento alla partecipazione a distretti o filiere. Sono compresi macchinari ed impianti ad alto contenuto di tecnologie digitali, ma anche servizi di consulenza, servizi per la realizzazione di applicazioni informatiche e servizi di formazione all'innovazione per il personale.

Fondo Rotativo per l'Innovazione Tecnologica.

L'intervento, rivolto alle imprese, intende favorire la nascita di poli tecnologici e stimolare l'innovazione di processo e di prodotto, con il fine ultimo di sostenere lo sviluppo dell'innovazione digitale e favorire il miglioramento della competitività delle imprese.

Sviluppo distretti digitali

Il progetto ha l'obiettivo di finanziare programmi di innovazione di processi aziendali strategici mediante l'uso di applicazioni informatiche volti al rafforzamento dei rapporti di aggregazione dei distretti e nelle filiere produttive. I progetti, di ammontare compreso tra 1,5 e 10 milioni di euro e durata non inferiore a 18 mesi e non superiore ai 36, dovranno essere finalizzati all'introduzione di innovazioni di processo nelle fasi di ideazione, approvvigionamento, produzione, distribuzione e commercializzazione.

Con Decreto interministeriale DIT e MAP del 29 luglio 2005 è stata aperta la presentazione di domande per costituire distretti e filiere digitali per uno stanziamento di 270 milioni di euro.

4. Diffusione dell'uso dell'ICT

L'iniziativa "Formare i professionisti sanitari all'uso della rete" nell'ambito degli obiettivi del programma integrato "Formare il sud all'uso della rete", ha l'obiettivo di avviare un percorso di crescita delle competenze dei professionisti sanitari, al fine accelerare l'introduzione dell'innovazione digitale nei processi sanitari e il *change management* delle professionalità del settore.

L'intervento viene attuato attraverso il coinvolgimento delle Amministrazioni Regionali del Meridione, il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie ed il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione del Ministero dello Sviluppo Economico; è in fase di predisposizione un Accordo di Programma Quadro interregionale per l'attuazione delle iniziative progettuali.

Riduzione del *digital divide*

Centri di Accesso Pubblici ai Servizi Digitali dell'Amministrazione (CAPSDA)

Il progetto CAPSDA è in pieno svolgimento con il coordinamento del Dipartimento: dei 257 centri previsti da realizzare nelle 8 regioni meridionali ne sono pronti 183 e di questi 38 sono già attivi.

Il Dipartimento, avvalendosi della società Innovazione Italia, ha provveduto alla realizzazione del software di monitoraggio, che verrà installato in tutti i centri attivati, garantendo il controllo del funzionamento e dell'utilizzo delle apparecchiature installate.

Servizi di Accesso per la Connettività Sociale (SAX)

I tre sottoprogetti SAX sono in pieno svolgimento con il coordinamento del Dipartimento.

Relativamente al progetto SAX-P, per la realizzazione di centri di accesso ad Internet, che insieme al progetto CAPSDA fa parte dell'iniziativa denominata "Cittadini in rete", sono stati collaudati 343 centri sui 531 previsti e di questi 281 sono già operativi. Anche in questi centri verrà installato il software di monitoraggio previsto per i centri del progetto CAPSDA.

Relativamente al progetto SAX-B, finalizzato alla diffusione tra i cittadini delle apparecchiature informatiche, sono stati erogati contributi per l'acquisto di 7.355 personal computer (molti dei quali destinati a persone diversamente abili e pertanto dotati di speciali interfacce d'uso), per la fruizioni di 1.607 corsi di formazione informatica di base e specialistica.

Relativamente al progetto SAX-I, finalizzato alla diffusione della Carta nazionale dei Servizi, la richiesta da parte delle otto regioni sta procedendo: su un totale di 384.050 CNS previste, ne sono state allo stato attuale richieste 5.133.

Programmazione delle iniziative in materia di Società dell'Informazione nel Paese

DM 29 novembre 2006 (Fondo ex art. 27, legge 3/2003), con il quale il Ministro ha ripartito tra le regioni lo stanziamento di 21 milioni di euro destinati alla realizzazione dei contenuti digitali di rilievo regionale occorrenti per l'implementazione del portale turistico nazionale;

DD.MM 22 dicembre 2006 e 22 febbraio 2007 (Fondo ex art. 27, legge 3/2003) con i quali si è provveduto a definanziare il Progetto PC alle famiglie 2006 per 8,5 mln destinando detta somma all'iniziativa PC ai giovani nati nel 1990;

DM 16 maggio 2007 (Fondo ex art. 1, commi 892 e 895, LF 2007), con il quale il Ministro ha approvato nuove iniziative nei settori del lavoro, della sanità, della scuola, destinando alla loro realizzazione 10 mln (quota 2007 di euro dello stanziamento triennale di 30 mln);

DM 3 agosto 2007 (Fondo ex art. 27, legge 3/2003), con il quale sono state approvate rimodulazioni e definanziamenti necessari per iniziative quali il portale turistico "Italia.it" e per finanziare l'iniziativa "Scuola aperta" per oltre 40 mln di euro;

DM 3 agosto 2007 (Fondo ex art. 26, legge 279/2002), con il quale sono state approvate rimodulazioni e definanziamenti necessari per l'iniziativa "La PA che si vede" per circa 3,3 mln di euro;

DM 23 gennaio 2008 (Fondo ex art. 1, commi 892 e 895, LF 2007), con il quale il Ministro ha approvato ulteriori iniziative nei settori della scuola, del lavoro e della innovazione dei servizi destinati ai cittadini residenti all'estero, destinando alla loro realizzazione 10 mln di euro (quota 2008).

ATTIVITÀ INTERNAZIONALE E DELLA STRUTTURA DI MISSIONE "E-GOVERNMENT PER LO SVILUPPO"

L'attività internazionale del Ministro si è svolta rispondendo alla stessa logica di riforma della pubblica amministrazione e di innovazione in un contesto europeo ed internazionale. Le azioni intraprese hanno seguito 4 assi tematici e strategici: trasformazione della PA; innovazione; e-Government e ICT per lo sviluppo; governance della Società dell'Informazione.

1. Trasformazione della PA

In questo campo, le azioni svolte sono state ispirate al concetto che per tutti i Paesi - in particolare in quelli europei - il rilancio della competitività ed il miglioramento della governabilità è strettamente connesso alla trasformazione del servizio pubblico, in modo che esso divenga capace non soltanto di rispondere con efficacia alle nuove esigenze di cittadini, organizzazioni sociali ed operatori economici, ma anche di fungere da vero e proprio “driver” per l’innovazione. Su questi presupposti, è stato sviluppato un fitto dialogo internazionale con la Commissione Europea, le Nazioni Unite (in particolare con il Dipartimento per gli Affari Economici e Sociali – UNDESA), l’Organizzazione per la Cooperazione e lo sviluppo Economico – OCSE) e alcuni Paesi dell’Unione ed extra-europei.

Tra le azioni principali svolte a livello internazionale in questo campo si segnalano:

- incontri bilaterali con i Ministri responsabili della riforma della PA del Regno Unito, Spagna, Portogallo Austria, Francia, Canada, Stati Uniti, Cina e Giappone. Molti incontri hanno consentito di raccogliere nuove idee e pratiche, in parte poi tradotte in politiche nazionali di innovazione della PA (es. accordo con Poste Italiane per l’outreach; one stop shops; ecc.);

- incontri politici e di lavoro con il Commissario europeo Reding, con il Vice Presidente della Commissione Vereughen ed alti funzionari comunitari; incontri e seminari con il Segretario Generale dell’OCSE, Gurria e con alti funzionari di quell’Organizzazione; attiva partecipazione a tutte le iniziative UE e OCSE nel settore della semplificazione amministrativa e dell’e-Government, in particolare quelle mirate alla sperimentazione prototipale di servizi interoperabili transnazionali;

- realizzazione del Seminario Internazionale “European Regional Forum on Reinventing Government” (Roma il 21 maggio 2007), promosso insieme al Dipartimento per gli Affari Economici e Sociali dell’ONU nell’ambito delle iniziative regionali propedeutiche al Forum mondiale delle Nazioni Unite sulle riforme e le innovazioni nella PA. All’incontro, di livello ministeriale, hanno partecipato 28 delegazioni dei diversi Paesi della Regione Europea, della Commissione UE, dell’OCSE e dell’ONU. Nella dichiarazione finale si raccomanda di avanzare nella costruzione di un comune spazio amministrativo innovativo per la Regione Europea, anche attraverso un processo di scambio permanente di buone pratiche tra i Paesi;

- partecipazione al VII Global Forum on Reinventing Government dell’ONU (Vienna, 18-19 giugno 2007), Conferenza mondiale dell’ONU per le riforme e innovazioni nella PA. La partecipazione della delegazione italiana alla Conferenza, capeggiata dal Ministro per le Riforme ed Innovazioni nella PA, ha consentito di presentare le politiche italiane del settore ed avviare colloqui bilaterali con ministri dei principali Paesi Europei e del Mediterraneo. Hanno avuto un seguito operativo in particolare gli incontri con i ministri di Marocco, Egitto e Libano;

- raccordo permanente con le iniziative europee in materia ed in particolare con l’iniziativa “i2010”, volta a stabilire le priorità relative al settore

ICT nell'ambito della più ampia strategia di Lisbona per la crescita e la competitività. Il Servizio Affari Internazionali ha assicurato in particolare il continuo e costante raccordo - a livello nazionale - con le attività di tipo politico, legislativo, di benchmarking e di supporto finanziario svolte in ambito UE, coordinando la partecipazione italiana ai gruppi di lavoro tecnici del Consiglio e della Commissione e fornendo supporto alla Commissione stessa per l'avvio dell'Iniziativa europea e-Inclusion 2008.

2. Innovazione

Per favorire lo scambio della conoscenza ed i processi di innovazione sono state avviate - d'intesa con il Ministero dell'Università e della ricerca e con il Ministero dello Sviluppo Economico - molteplici attività internazionali sia sul piano bilaterale che multilaterale, coinvolgendo opportunamente Confindustria, aziende private, università e centri di ricerca pubblici e privati. Inoltre, è stato assicurato il sostegno per la definizione di posizioni italiane nei principali Forum internazionali nei quali si trattano le politiche dell'innovazione tecnologica, in particolare Commissione Europea ed OCSE.

Tra le azioni principali svolte a livello internazionale in questo campo si segnalano:

- visite bilaterali di interscambio e promozione di partenariati in materia d'innovazione in Canada. L'ultima delle tre visite effettuate ha contato con la partecipazione di una qualificata delegazione di imprese dei settori dell'alta tecnologia, a seguito del Ministero per le Riforme e Innovazione nella PA;

- evento promozionale dei distretti tecnologici italiani in Giappone, in occasione della manifestazione "Primavera italiana in Giappone". - Incontro tra distretti tecnologici italiani e poli di competitività francesi a Milano il 28 novembre 2007;

- promozione di un'iniziativa per lanciare grandi progetti di ricerca innovativa nel settore medico e delle scienze della vita con il Canada;

- rafforzamento della presenza internazionale in Italia in settori chiave di alta tecnologia (Centro ricerca Boeing e Microsoft Innovation Centers);

- avvio - d'intesa con MIUR e MISE - di tavoli di coordinamento per la partecipazione italiana alle Joint Technology Initiatives europee;

- missione esplorativa in Qatar che ha consentito di favorire l'avvio di alcune iniziative di collaborazione scientifica e tecnologica con CNR, ENEA, Politecnico di Torino e di Milano, Polo di Trieste;

- rilancio della Fondazione Nazionale per l'Innovazione COTEC, attraverso il rafforzamento dei rapporti con le omologhe COTEC di Spagna e Portogallo, la collaborazione diretta con la Commissione europea (sancita dall'incontro con il Presidente Barroso del 31 ottobre 2007 a Lisbona) e nuove

attività operative a livello nazionale (Giornata nazionale dell'Innovazione, Premio dei Premi dell'Innovazione, valorizzazione della ricerca, mappatura delle competenze nel settore HT e innovazione).

- Sostegno alla definizione delle posizioni italiane inerenti alle attività degli organi permanenti dell'OCSE che trattano le politiche dell'innovazione tecnologica, con particolare riferimento al progetto trasversale avviato nel 2007 e di durata triennale, denominato "OECD Innovation Strategy", affidato al Segretario Generale aggiunto dell'organizzazione, l'italiano Pier Carlo Padoan.

- Raccordo con le politiche europee d'innovazione ed in particolare con il Programma CIP-ICT (ICT Competitiveness and Innovation Policy Support Programme) quale strumento comunitario di sostegno alle politiche europee di innovazione. In questo contesto, è stata assicurata la partecipazione italiana nella definizione del programma di lavoro, sono stati curati il lancio e la diffusione dei bandi di gara a livello nazionale ed è stata stimolata la partecipazione istituzionale ai vari sottoprogrammi, quali: i large scale pilot sull'eProcurement (PEPPOL); l'identità elettronica (eID) e l'e-Health.

3. E-Government e ICT per lo sviluppo

Attraverso le attività della Struttura di missione l'iniziativa italiana nel settore dell'e-government, avviata negli scorsi anni è stata rilanciata focalizzando l'attenzione su alcune aree e Paesi prioritari, selezionati d'intesa con il Ministero degli Affari Esteri. La Struttura ha perciò supportato la progettualità di iniziative di cooperazione tecnica nel campo della riforma ed innovazione nella PA nei Paesi in Via di Sviluppo, anche favorendo l'interscambio e l'appropriazione di buone pratiche nazionali in materia. Inoltre, il suo mandato è stato reinterpretato ed ampliato in accordo ad una concezione di "e-governance" che - oltre che alle iniziative di e-government - prevede anche il sostegno a programmi ed attività di inclusione digitale, superamento del *digital divide* e governance della Società dell'Informazione.

Tra le azioni principali svolte a livello internazionale in questo campo si segnalano:

- Cooperazione tecnica per la preparazione ed il monitoraggio di 22 nei settori dell'e-government finanziati mediante fondi fiduciari italiani accesi presso diverse Organizzazioni internazionali (Nazioni Unite, Banca Interamericana per lo Sviluppo, Development Gateway Foundation). Le aree interessate sono: Regione Mediterranea (Giordania, Libano, Marocco e Tunisia, Progr. Regionale), Balcani (Albania, Bosnia, Kosovo, Macedonia, Montenegro e Serbia), America Latina e Carabi (Belize, Bolivia, Jamaica, Honduras, Nicaragua, Uruguay, Santa Lucia e Saint Vincent, Progr. Regionali). Sono inoltre in preparazione 3 nuove iniziative di sostegno ai processi di riforma e innovazione del servizio pubblico in America Latina (Uruguay e Honduras) ed Africa Sub-Sahariana (Ghana).

- Supporto ai progetti “speciali” di e-Government all’Iraq nell’ambito dell’iniziativa bilaterale condotta dalla “Task Force Iraq” del Ministero degli Affari Esteri, inclusa la preparazione e l’organizzazione di visite di studio presso istituzioni scientifiche italiane di dirigenti e ricercatori del Ministero iracheno di Scienza e Tecnologia.

- Partecipazione attiva all’iniziativa InnovMed (“Rete degli innovatori per l’Area Middle-East, North Africa - MENA”), in collaborazione con le Nazioni Unite (UNDESA). Il programma promuove l’interscambio delle buone pratiche e la formazione per sviluppare iniziative d’innovazione nelle PA dei paesi dell’area euro-mediterranea. In questo contesto, è stata avviata con UNDESA e OCSE la negoziazione per la possibile costituzione di un Centro per l’Innovazione nella PA per i Paesi dell’area MENA, con sede in Italia, il cui obiettivo è quello di offrire strumenti e metodologie per sistematizzare le opportunità di interscambio di buone pratiche tra i Paesi e di dare supporto ai diversi programmi di e-Governance locali e regionali.

- Missioni a New York e Washington per rafforzare il coordinamento dell’azione con le Nazioni Unite, la Banca Mondiale e la Banca Interamericana di Sviluppo, sia attraverso una migliore conoscenza delle “best practices” italiane da parte di queste istituzioni, sia attraverso nuove forme di cooperazione (1-6 novembre 2007).

- Partecipazione alle attività del programma OCSE “Good Governance for Development in Arab Countries”, che vede l’Italia co-presiedere il gruppo tematico relativo all’e-Government ed alla Semplificazione.

- Avvio di programmi di partenariato nel campo dell’e-governance con paesi di sviluppo medio. In particolare, è stato avviato un programma di collaborazione con il Brasile per l’interscambio di buone pratiche ed esperienze nel campo dell’e-Government ed inclusione digitale, che vede coinvolte alcune tra le maggiori agenzie pubbliche nazionali del settore (SOGEI, CONSIP, CNIPA). E’ in via di completamento il testo di un apposito Memorandum of Understanding di settore tra i due governi.

- Azioni di supporto istituzionale - di concerto con i Ministeri di Economia ed Esteri - per stimolare l’attiva partecipazione delle principali realtà italiane (pubbliche e private) nei campi dell’innovazione ed dell’ICT nei programmi delle principali Organizzazioni Internazionali (in particolare Banche Multilaterali di Sviluppo), al fine di migliorare l’offerta italiana di buone pratiche verso i PVS e rafforzare la presenza internazionale dell’Italia nel settore.

- Accompagnamento di delegazioni internazionali in visita in Italia per conoscere le esperienze nazionali nel campo dell’e-Government e dell’ICT. In particolare, sono state avviate in questo modo attività di scambio con il Sudafrica, la Cina, il Vietnam, la Korea ed il Montenegro.

4. Governance della Società dell’Informazione

Si tratta del sostegno dato dalla Struttura di Missione alle attività internazionali e di policy portate avanti dal Governo italiano nel campo dello sviluppo democratico e della gestione della Società dell'Informazione. In particolare, è stato assicurato il coordinamento del contributo italiano al dialogo internazionale sulla governance di Internet ("Internet Governance Forum"), che si sta sviluppando sotto l'egida delle Nazioni Unite, nonché alle iniziative OCSE sulla Società dell'Informazione e sull'impatto di internet sull'economia mondiale.

Tra le azioni principali svolte a livello internazionale in questo campo si segnalano:

- Costituzione di un gruppo interdisciplinare di esperti e personalità nazionali in grado di assistere le autorità italiane nel dibattito internazionale sui temi dello sviluppo della Società dell'Informazione e di internet quale suo principale vettore. Il coordinamento delle attività degli esperti ha permesso di portare sui tavoli internazionali le posizioni italiane sulle specifiche tematiche in discussione.

- Sostegno al processo di "consensus building" per la proposta di formulazione di una "Carta dei Diritti per la governance di internet" (Internet Bill of Rights). La proposta internazionale, che si inquadra nell'ambito dell'Internet Governance Forum, è stata promossa dall'Italia, insieme ad altri governi quale quello brasiliano e ad importanti settori della società civile. Nell'ambito di questo impegno, è stato promosso a Roma il 29 settembre 2007, insieme alle Nazioni Unite, un apposito foro di dialogo internazionale ("Dialogue Forum on Internet Rights"), nel quale 55 delegazioni ufficiali estere, esperti e rappresentanti della società civile, del mondo accademico e di quello imprenditoriale hanno dibattuto il tema della Carta dei Diritti di Internet. I risultati salienti dell'evento sono stati presentati alla Conferenza internazionale "Internet Governance Forum" di Rio de Janeiro (novembre 2007).

- In occasione della Conferenza di Rio è stata inoltre predisposta una "dichiarazione congiunta" di sostegno ed invito ad aderire alla proposta per una Carta dei Diritti di Internet, firmata dal governo italiano e da quello brasiliano. L'azione italiana, anche a sostegno dell'apposita "dynamic coalition for internet bill of rights" (gruppo "di scopo" al quale partecipano governi, società civile, mondo accademico ed imprenditoriale), ha permesso di far inserire formalmente la proposta della carta dei Diritti di Internet nell'agenda dei lavori dell'Internet Governance Forum, la cui prossima conferenza mondiale si terrà a Nuova Delhi nel dicembre 2008.

- Partecipazione alle iniziative dell'OCSE sulla Società dell'Informazione, in particolare, è stato assicurato il coordinamento del contributo italiano alla Conferenza Ministeriale "The Future of Internet Economy" organizzata dall'OCSE e dal governo della Repubblica di Corea, che si terrà a Seoul il 17-18 giugno 2008 ed al quale parteciperanno, oltre ai membri OCSE, anche importanti Paesi emergenti, quali l'Egitto, il Brasile, la Cina, l'India, la Russia ed il Sud Africa.

