

LINEE DI INTERVENTO PER UN'AMMINISTRAZIONE DI QUALITÀ

**Nota del Ministro delle Riforme e dell'Innovazione nella Pubblica
Amministrazione Luigi NICOLAIS**

Premessa

Un progetto per la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni

La competitività dell'Italia è strettamente legata all'innalzamento della qualità della pubblica amministrazione e delle sue prestazioni: da ciò dipendono l'attuazione delle politiche pubbliche e l'efficienza dei servizi resi ai cittadini e alle forze produttive.

Le linee guida del progetto vanno viste nel quadro del più ampio sforzo messo in campo dal Governo per rimettere in moto un sistema paese poco competitivo: basti pensare al tema prioritario della riduzione degli oneri burocratici per le imprese. E' indicativo delle difficoltà che caratterizzano la situazione attuale il fatto che l'ultimo rapporto della World Bank, relativo a *easy of doing business*, veda l'Italia scendere, nell'ultimo anno, dal 69esimo all' 82esimo posto della graduatoria.

Sono necessari dunque interventi idonei a limitare o eliminare i vincoli e le restrizioni alle attività private, anche eliminando in alcuni settori il potere autorizzatorio dello Stato e attribuendo l'esercizio di funzioni pubbliche ai privati nonché a semplificare il rapporto tra imprese ed istituzioni, anche attraverso la previsione di uffici integrati. Vanno invece rafforzate ed incrementate le funzioni di controllo in relazione ai diritti fondamentali, quali la tutela della salute e dell'ambiente.

Gli obiettivi del progetto per la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni nella XV legislatura sono:

- la creazione di un ambiente più favorevole agli investimenti, alla crescita e alla competitività e la riduzione degli oneri burocratici;
- il miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini e alle imprese, dai quali dipende la certezza degli stessi diritti di cittadinanza;
- la riduzione dei costi della macchina amministrativa rispetto al PIL;
- la valorizzazione e riqualificazione del lavoro pubblico;
- un recupero di fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nelle pubbliche amministrazioni in particolare.
- la realizzazione del sistema pubblico di cooperazione applicativa per garantire l'integrazione dei servizi e dei dati delle amministrazioni.

In particolare, per realizzare questi obiettivi occorrono:

- una strategia in grado di coniugare la razionalizzazione amministrativa e l'innovazione organizzativa e tecnologica con: la riqualificazione del capitale umano attraverso interventi sulla selezione di quest'ultimo, individuando nuove e moderne professionalità, la sua formazione e la sua equilibrata redistribuzione (dentro e fra le diverse amministrazioni e sul territorio); la misurazione e valutazione dei risultati conseguiti, con particolare attenzione alla perdita dei servizi resi all'utente ed alla relativa percezione da parte di quest'ultimo ed un sistema degli incentivi legato ai risultati conseguiti;
- un coerente piano di *governance multilevel*, che sappia misurarsi con il nuovo quadro istituzionale risultante dalle riforme amministrative, legislative e costituzionali intervenute nel recente passato e da quelle ulteriori che potrebbero realizzarsi nel prossimo futuro.

In questa prospettiva si possono evidenziare i primi passi compiuti, le iniziative in atto e quelle che si intendono sviluppare di qui in avanti secondo specifiche direttrici di intervento:

1. Sviluppo dell'efficienza dell'Amministrazione e semplificazione
2. Riorganizzazione delle strutture pubbliche e valutazione delle prestazioni
3. Verso il sistema nazionale di e-government
4. Personale e dirigenza
5. Etica nella pubblica amministrazione

1. Sviluppo dell'efficienza dell'Amministrazione e semplificazione

Per quanto riguarda l'importante tema dell'incremento dell'efficienza dell'Amministrazione che costituisce il più ampio quadro di riferimento nel quale inserire anche il tema della semplificazione il ddl - approvato dal C.d.M. il 1° dicembre 2006, l'avvio del cui iter parlamentare è ormai imminente - contiene prime ed importanti misure in materia di efficienza delle amministrazioni pubbliche e di riduzione degli oneri burocratici per cittadini e imprese:

- la rivoluzione rappresentata dal dovere per le amministrazioni di pagare una "multa" a favore del cittadino, in proporzione alla rilevanza degli interessi coinvolti nel procedimento, quando non rispettano i tempi e il riconoscimento del risarcimento del danno da ritardo. Le inadempienze delle amministrazioni nei confronti degli utenti verranno così finalmente sanzionate e i diritti del cittadino "rimessi al centro".
- le misure per introdurre sistemi di misurazione e dare certezza ai tempi (compresa la responsabilità dirigenziale in caso di mancato rispetto dei tempi)
- le misure in materia di reingegnerizzazione dei processi di servizio e l'impegno a ridurre i controlli per le aziende che si sottopongono alla certificazione di qualità, cui si sta lavorando con le associazioni imprenditoriali e con il Ministero dell'ambiente.
- l'estensione ai gestori di servizi pubblici di alcune disposizioni poste a presidio della trasparenza e della tutela del privato nei rapporti con la pubblica amministrazione, nella convinzione che la sfera di interessi coperta dall'attività di tali gestori – che coinvolge funzioni una volta svolte dall'amministrazione

pubblica – sia di tale rilevanza ed ampiezza da non giustificare rapporti con l'utenza fondati su garanzie meno intense di quelle assicurate nell'ambito del procedimento amministrativo, prevedendo, inoltre, forme efficaci di indennizzo legate, per la prima volta, a meccanismi di “autotutela negoziale”.

Sempre in materia di semplificazione si è voluto dare nuovo impulso all'azione del Governo attraverso l'istituzione di organismi e strutture a ciò preposti. In particolare, si sono sia il Comitato dei Ministri che l'Unità per la semplificazione.

Entro il 31 marzo dovrà essere approvato il piano d'azione per la semplificazione per il quale è essenziale il contributo di ciascuna Amministrazione e un coordinamento forte dell'azione di tutti i Ministri.

Siamo consapevoli, infatti, che per un'efficace *policy* di semplificazione sono indispensabili:

- un investimento del Governo al massimo livello politico attraverso il ruolo del Comitato dei Ministri;
- il raccordo con le regioni e gli enti locali, in quanto la semplificazione non può che essere una *multilevel policy*;
- il coinvolgimento e l'ascolto delle parti sociali in tutte le fasi della politica di semplificazione, attraverso l'istituzione del tavolo permanente per la semplificazione, con la partecipazione dei rappresentanti delle categorie produttive, delle Regioni e degli Enti Locali.

E' quindi essenziale aprire un confronto con le organizzazioni del mondo imprenditoriale, con le associazioni dei cittadini e dei consumatori, le organizzazioni sindacali, le Regioni e gli Enti Locali per costruire, con questi soggetti, un grande patto per la semplificazione, la qualità e l'innovazione nelle PA, come tassello decisivo di un patto per la competitività.

Il primo obiettivo è rappresentato sicuramente dalla drastica riduzione degli oneri e dei tempi per lo start-up delle attività produttive, e dal rafforzamento dello sportello unico, anche utilizzando la delega contenuta nella legge di semplificazione 2005.

Sono necessari rigorosi piani di riduzione degli oneri amministrativi e un approccio selettivo che individui i settori prioritari di intervento per la riduzione degli oneri burocratici e misuri i risultati effettivamente conseguiti. E' fase di predisposizione, in collaborazione con l'ISTAT, un piano per la misurazione degli oneri per gli adempimenti amministrativi, sulla base del quale verranno decisi gli interventi di riduzione, secondo obiettivi da conseguire annualmente, sull'esempio delle migliori esperienze europee (Olanda, Germania, Francia, Regno Unito). Non solo, quindi, si anticipano indirizzi che si stanno affermando a livello di U.E., ma saremo in grado di definire obiettivi di risultato la cui attuazione potrà essere misurata in modo puntuale e tempestivo.

Ci sono, poi, degli impegni comuni che assumeremo di qui in avanti nelle nostre direttive per il 2007, senza bisogno di nuove norme, come, ad esempio, la riduzione dei tempi di conclusione dei procedimenti, per anticipare e preparare l'attuazione delle disposizioni relative all'indennizzo e alla responsabilità dirigenziale del disegno di legge all'esame delle Camere.

2. Riorganizzazione delle strutture pubbliche e valutazione delle prestazioni

La seconda grande direttrice del lavoro, al fine di rispondere alle sfide della competitività e dell'efficienza e di costruire un'amministrazione autorevole che non cresca per stratificazioni e non sprechi risorse sproporzionate per i costi di mantenimento, è rappresentata dai piani di riorganizzazione delle strutture pubbliche e dalle misure di razionalizzazione, ottimizzazione e riduzione dei costi.

La legge finanziaria ha previsto, in tal senso, misure finalizzate:

- alla riduzione (in primo luogo nelle amministrazioni dello Stato, ma in prospettiva anche negli altri settori) del 10% degli uffici dirigenziali di livello generale e del 5% degli altri uffici dirigenziali;
- alla gestione unitaria del personale e dei servizi comuni, anche attraverso l'innovazione amministrativa e tecnologica;
- alla riorganizzazione delle strutture periferiche: riduzione, costituzione di uffici regionali o riorganizzazione presso le Prefetture- Uffici territoriali del governo. Si delinea un nuovo modello di amministrazione periferica: meno amministrazione centrale-più sistema delle autonomie.
- alla graduale riduzione fino al limite del 15 % dei dipendenti impegnati nelle attività di supporto (gestione del personale, sistemi informativi, ecc.) attraverso processi di ristrutturazione degli uffici e di formazione e riconversione del personale addetto a queste funzioni (la riduzione sarà dell'8% l'anno fino al raggiungimento del 15%)
- al riordino degli enti ed organismi pubblici e, nel caso in cui non svolgano funzioni e servizi di rilevante interesse pubblico, alla trasformazione in soggetti di diritto privato o alla soppressione e messa in liquidazione degli stessi, in un'ottica che coniuga, in relazione alle funzioni assegnate, la riduzione dei costi con un più razionale assetto organizzativo delle amministrazioni.
- alla costituzione dell'Agenzia per la formazione-Scuola nazionale della pubblica amministrazione, struttura di coordinamento del sistema della formazione pubblica e di reclutamento unico della dirigenza dello Stato.

Su questo terreno si gioca una prima ed importante scommessa di riordino degli apparati che consente di avviare un programma di interventi organico, articolato nel tempo e attento alle specificità delle diverse amministrazioni, in grado di superare in futuro le criticità emerse in occasione ed in conseguenza dello "spacchettamento" dei ministeri.

Nell'attuazione e nel monitoraggio di queste misure e del processo di riorganizzazione che ne seguirà, la legge finanziaria attribuisce al Dipartimento della Funzione Pubblica e per l'Innovazione le Tecnologie un ruolo chiave, di motore del processo di riforma.

Il miglioramento delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche è e deve essere sempre più al centro dell'azione di modernizzazione intrapresa dal Governo.

Si procederà a rilanciare gli strumenti di pianificazione, valutazione e controllo della performance degli organismi pubblici, fornendo indirizzi nuovi alle amministrazioni.

Serve una forte responsabilizzazione del livello politico e un rafforzamento delle competenze amministrative necessarie a far decollare l'uso efficace di questi strumenti nelle pubbliche amministrazioni a partire da quelle statali, che sono quelle che per loro intrinseca natura hanno recepito più lentamente le recenti spinte innovative.

Deve essere accresciuta anche l'attenzione alla qualità nelle sue diverse declinazioni. E' in fase di predisposizione il piano nazionale pluriennale con azioni volte a:

- favorire il miglioramento costante e progressivo dei servizi resi dalle organizzazioni pubbliche;
- migliorare i sistemi di misurazione della qualità;
- consentire la rilevazione della soddisfazione degli utenti ;
- agevolare il *benchmarking* tra le amministrazioni.

Il processo di predisposizione del Piano Nazionale per “Un'amministrazione di qualità” è stato avviato con l'emanazione della direttiva del Ministro per le Riforme e le Innovazioni del 20 dicembre scorso e si avvarrà del contributo dei principali interlocutori sia interni (diversi livelli e settori dell'amministrazione) sia esterni al sistema amministrativo (organizzazioni della società civile e associazioni degli utenti), al fine di assicurare condivisione e percorribilità degli obiettivi e dei tempi del Piano.

3. Verso il sistema nazionale di *e-government*

Appare indispensabile fare i conti con quello che si può definire il “pensare informatico”. Vanno sottolineati, in proposito, il valore e le potenzialità della scelta di istituire un unico centro di direzione politica in grado di coniugare innovazione amministrativa e digitalizzazione dell'amministrazione. La frattura tra innovazione tecnologica e innovazione amministrativa ha rappresentato nella scorsa legislatura un decisivo fattore di freno allo sviluppo dell'*e-government*, che ha avuto un impatto sulla vita delle amministrazioni e sulla qualità dei servizi resi largamente inferiore sia alle necessità che alle attese.

L'introduzione della tecnologia digitale nella PA per essere efficace deve essere accompagnata da una profonda riorganizzazione dei processi di servizio e da uno spostamento dell'attenzione sul *back-office*. Occorre reingegnerizzare i processi e i prodotti delle amministrazioni incidendo sull'intera filiera organizzativa e manageriale delle amministrazioni (coordinamento delle informazioni tra amministrazioni, accesso ai servizi attraverso canali integrati e flessibili, controllo sui tempi e sullo stato del procedimento ecc.).

Il quadro normativo definito nel recente passato, dalle “leggi Bassanini” al Codice dell'amministrazione digitale, è ben lontano dall'essere pienamente e coerentemente applicato: in particolare, i procedimenti informatici, malgrado la piena validità giuridica del documento informatico, la firma digitale, ecc., sono ancora “aggiuntivi” e non “sostitutivi” rispetto al tradizionale procedimento cartaceo. In particolare un importante strumento di governo è la Conferenza permanente della PA centrale che contribuirà a favorire l'integrazione tra le diverse iniziative e servizi offerti.

In passato la digitalizzazione è stata più proclamata che concretamente attuata: l'integrazione dei sistemi informativi non è realizzata e, tuttora, i procedimenti che coinvolgono più enti o amministrazioni avvengono prevalentemente con produzione di certificati cartacei, il che comporta notevoli costi sia per le amministrazioni che per i cittadini. Le modalità per l'erogazione degli stessi servizi *on-line* spesso richiedono nuovi passaggi di tipo cartaceo all'interno dell'amministrazione.

Sono ormai maturi i tempi perché si realizzi un reale cambiamento: per utilizzare pienamente le opportunità offerte dalle nuove tecnologie non basta innestare l'informatica sul tradizionale procedimento "cartaceo", con il rischio di "informatizzare l'inefficienza", ma occorre aprire una nuova fase, mettendo al centro il completo ridisegno e la semplificazione delle procedure che "incorpori" le possibilità offerte dall'utilizzazione delle ICT.

In aggiunta alla piena informatizzazione delle procedure esistenti, le tecnologie consentono oggi di ripensare radicalmente la stessa articolazione delle funzioni pubbliche a partire non dalle procedure o dai processi ma dai destinatari/bisogni integrando funzioni che fanno capo a più amministrazioni e più livelli di governo ma che si riferiscono a specifici *target* (es. tutti i servizi alla popolazione anziana; agli immigrati, alle madri lavoratrici ecc).

Si tratta di una sfida che passa necessariamente attraverso la promozione di tutte le iniziative politiche, amministrative e tecniche volte a realizzare la terza fase dell'informatizzazione della pubblica amministrazione: dopo l'interconnessione e l'avvio dell'interoperabilità tra i sistemi informativi connessi in rete (possibilità di scambiarsi messaggi e dati), diventa oggi prioritario adoperare tutte le energie per realizzare la fase più complessa, quella della cooperazione applicativa: creare processi applicativi condivisi (procedure elettroniche) in grado di far svolgere a più amministrazioni, anche e soprattutto di livello diverso, un lavoro comune, cooperativo, funzionale all'erogazione di una prestazione o di un servizio. Si tratta di un obiettivo ambizioso, che richiede un grande sforzo di condivisione progettuale e strategica tra tutti gli attori coinvolti (Stato, Autonomie, Imprese), oltre ad una incisiva azione di coordinamento amministrativo, ma soprattutto tecnico.

In questa prospettiva, le iniziative di coordinamento tecnico non possono che partire dalla definizione e diffusione di *standard* uniformi, linguaggi e formati comuni per tutte le p.a. nella prospettiva dell'integrazione funzionale, non architettuale, dei sistemi informativi dei vari soggetti coinvolti, in modo da realizzare compiutamente, attraverso la via tecnologica, il modello - tracciato dal legislatore costituzionale e poi precisato dal giudice delle leggi - di uno Stato decentrato ed articolato dal punto di vista amministrativo, ma tuttora unitario nell'erogazione (in questo caso, *on line*) di livelli uniformi delle prestazioni e dei servizi pubblici.

Saranno dunque promosse le iniziative necessarie per dare piena attuazione al Codice dell'Amministrazione Digitale, in modo da rendere possibile lo scambio dei documenti

per via elettronica tra le pubbliche amministrazioni, nonché l'accesso e la consultazione *on-line* da parte di una PA ai dati e alle informazioni detenuti e gestiti da un'altra PA.

Ai fini del raggiungimento di questo obiettivo è necessario arrivare ad un consolidamento delle infrastrutture e delle tecnologie abilitanti per garantire l'accesso ai servizi, alla integrazione delle banche dati anche attraverso strumenti innovativi come le ontologie per la descrizione dei servizi e dei dati.

In tal senso sono orientate le linee strategiche per un sistema nazionale di *e-government* e la conseguente individuazione degli obiettivi e degli interventi necessari per il loro raggiungimento, attraverso un percorso condiviso in seno alla Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica ai sensi dell'art.18 del Codice dell'amministrazione digitale.

Oltre alle azioni che hanno impatto trasversale sulla PA centrale sono state avviate iniziative nei seguenti settori: scuola; turismo; informatizzazione della giustizia; sanità elettronica, controllo della spesa pubblica, dogane.

Tali interventi sono una prima applicazione svolta nell'ottica dell'interoperabilità delle amministrazioni centrali e saranno estesi progressivamente anche agli altri settori di interesse per la vita del paese.

Scuola

Ci si propone di sviluppare il mercato dei contenuti digitali a supporto della didattica e di introdurre le nuove tecnologie nel processo didattico e di apprendimento, sostituendo il consueto paradigma *To Learn ICT* con il nuovo *ICT to learn*.

A tal proposito occorre sottolineare come attraverso il "Progetto DiGi Scuola" sviluppato in stretto raccordo con il Ministero dell'Istruzione sia stato già costituito un Marketplace pubblico dei contenuti digitali per la didattica con le finalità di incrementare la concorrenza, di garantire pari opportunità di accesso al mercato a tutti i potenziali fornitori, in particolare alle piccole e medie imprese.

Turismo

Sarà presto operativo il portale per il turismo "italia.it", fruibile a partire dalla prossima primavera.

Con il Comitato Nazionale per "italia.it", istituito, lo scorso novembre, in collaborazione con la Vice-Presidenza del Consiglio dei Ministri, si dà sostanziale impulso alla prosecuzione delle attività ed alla promozione istituzionale dell'iniziativa.

Grazie ad una stretta e proficua collaborazione con le Regioni si sta procedendo sia ad inserire nel portale contenuti digitali utili ed attraenti sia ad uniformare i processi per l'interoperabilità delle piattaforme centrali e periferiche.

Giustizia

Di notevole rilievo è la serie di interventi finalizzati alla digitalizzazione dell'amministrazione della giustizia attraverso l'informatizzazione dei processi di servizio e il miglioramento dei sistemi informativi delle diverse aree: civile, penale, minorile e

informatica giuridica. Si mira a realizzare in particolare: per la giustizia penale, la creazione di un sistema informativo integrato; per la giustizia civile, l'eliminazione dei tempi di "attraversamento", l'integrazione degli applicativi e la piena implementazione del processo telematico; per la giustizia minorile, un sistema informativo integrato fra gli uffici giudiziari minorili e le diverse articolazioni dipartimentali; la piena fruibilità su internet di informazioni giudiziarie anche ampliando i servizi disponibili.

Sanità

Si intende promuovere un Programma di Governo per la Sanità Elettronica, in linea con *l'eHealth Action Plan* dell'UE, in grado di proiettare il Sistema Sanitario Nazionale verso un nuovo percorso di innovazione digitale. Tramite la realizzazione di un Fascicolo Sanitario Elettronico, che sarà completata entro il 2009, le informazioni sanitarie saranno disponibili dal momento in cui vengono generate sia per gli usi primari, quali emergenza ed assistenza, che per gli usi secondari, amministrativi e di governo.

La politica di intervento su questo tema prevede: la definizione del Programma di Governo per la Sanità Elettronica, l'unificazione della governance, attraverso la costituzione del Comitato per la Sanità Elettronica e la costituzione di una *Task Force* per la con il compito di assicurare il supporto tecnico e specialistico al programma.

Le azione prioritarie da compiere, mirano al miglioramento della qualità delle anagrafi sanitarie, all'armonizzazione e standardizzazione delle codifiche nazionali, ed alla definizione esecutiva dell'infrastruttura sanitaria nazionale federata.

Controllo della spesa pubblica

Nell'ambito della legge finanziaria è già prevista una attività volta alla gestione telematica di flussi di dati, al fine di contenere la spesa pubblica ed effettuare accertamenti e controlli in materia di prelievo fiscale.

La Finanziaria riafferma e consolida il ruolo della Consip S.p.A. come centrale di committenza obbligatoria per le Amministrazioni dello Stato, le quali sono anche tenute all'utilizzo del Mercato Elettronico della PA per gli acquisti sotto la soglia di rilievo comunitario. Per massimizzare i risultati di tali interventi sarà implementato, l'impiego di *Procurement Card* per il pagamento di forniture, di importi limitati, effettuate tramite mercato elettronico.

Particolare rilievo per l'effettiva razionalizzazione della spesa, in Finanziaria, è rivestita dall'attività di controllo della domanda, in quanto l'azione di riduzione dei prezzi, conseguita con l'utilizzo delle centrali di acquisto, non assicura di per sé il contenimento dei costi. Occorre quindi promuovere una nuova metodologia ed un sistema informativo per la definizione delle previsioni di spesa basata non più sulle serie storiche bensì sulla stima degli effettivi fabbisogni.

Infine l'introduzione della "fattura elettronica" consente il completamento della informatizzazione del processo della spesa pubblica permettendo da un lato importanti benefici, quali lo snellimento delle procedure e l'immediata riduzione dei costi correlati alla stampa dei documenti e alle spese postali e dall'altro la formazione di un patrimonio informativo di fondamentale importanza per la raccolta di dati in "tempo reale" sui flussi

di spesa della Pubblica Amministrazione.

4. Personale e dirigenza

Si è avviata, infine, una attenta riflessione sul ruolo del “fattore umano” nelle amministrazioni, che presenta, accanto a grandi potenzialità, forti elementi di criticità in termini di economicità gestionale e di efficacia operativa. La questione va affrontata non seguendo impostazioni che per risolvere le disfunzioni propongono ricette di natura meramente o prevalentemente punitiva (rischiando di creare o approfondire una frattura fra lavoro pubblico e lavoro privato), ma mettendo in atto un insieme articolato di iniziative volte alla riqualificazione ed alla più efficiente utilizzazione delle risorse umane, che sia pienamente rispondente alle esigenze di innovazione funzionale e di flessibilità organizzativa delle amministrazioni.

Occorre muoversi verso un nuovo lavoro pubblico per una nuova amministrazione.

Gli obiettivi di semplificazione, riorganizzazione, miglioramento della qualità dei servizi, sviluppo dell'*e-government* non si possono realizzare senza il coinvolgimento, la motivazione del personale ed un forte investimento sulla riqualificazione culturale e professionale dei dirigenti e degli altri operatori delle pubbliche amministrazioni: è in fase di elaborazione un modello di formazione di eccellenza al livello delle migliori esperienze internazionali, del quale la legge finanziaria ha già posto le premesse organizzative con la costituzione dell'Agenzia per la formazione-Scuola nazionale della pubblica amministrazione, struttura di governo e coordinamento unitario del sistema della formazione pubblica tenuta a garantire una selezione rigorosa della dirigenza dello Stato.

Al fine di consentire l'avvio di una azione organica di razionalizzazione nell'utilizzazione delle risorse umane delle quali dispone il settore pubblico, la legge finanziaria ha previsto lo sblocco del *turn over* a partire dal 2008, ha posto le basi per il superamento del fenomeno del precariato e individuato i fondi per finanziare il rinnovo dei contratti pubblici. Si rifugge dall'idea che le dotazioni finanziarie per il personale siano solo un onere improprio da tagliare.

Il dato strutturale con il quale devono confrontarsi le politiche per il personale nelle PA è quello dell'impatto dell'invecchiamento della popolazione (l'Italia è tra i paesi a più alto tasso di invecchiamento della popolazione dell'area OCSE insieme a Giappone e Spagna) sul lavoro pubblico: dal 2010 al 2025 il 45% dei lavoratori lascerà il pubblico impiego. Da un lato ciò impone di impostare politiche di redistribuzione della forza lavoro per non lasciare scoperti settori come sanità e servizi sociali, nei quali lo stesso invecchiamento della popolazione farà crescere la domanda di servizi per una migliore qualità della vita. Dall'altro i fenomeni demografici dovranno essere sfruttati per favorire un ricambio generazionale mirato e per conseguire guadagni di produttività agevolati dall'uscita naturale dei lavoratori (in altri termini si possono impostare ristrutturazioni volte ad aumentare la produttività senza licenziamenti, ma sfruttando una parte delle uscite fisiologiche di lavoratori: è un'opportunità da non perdere e sulla quale si può impostare una nuova stagione di relazioni sindacali che puntino davvero in alto). Le PA, a partire dai ministeri, dovranno definire e attuare piani di produttività collegati a una

pianificazione strategica del fabbisogno di personale che tenga conto degli andamenti demografici. I piani di produttività dei Ministeri dovranno indicare:

- le misure per accrescere la produttività delle attività finali (*core*),
- le misure per accrescere la produttività delle attività strumentali, anche attraverso l'outsourcing
- come le ICT verranno usate per accrescere la produttività;
- quali strategie di gestione del personale saranno poste in essere in coerenza con gli obiettivi di produttività;
- come saranno misurati i miglioramenti di produttività e come saranno utilizzati i risparmi conseguiti.

I *target* di produttività annuali dovranno poi essere inseriti nei futuri cicli di programmazione economico finanziaria.

Andranno poi previsti nell'ambito di ciascuna struttura amministrativa tavoli che coinvolgano le pubbliche amministrazioni, associazioni di categorie, utenti e sindacati per il monitoraggio delle risorse spese per l'incremento della produttività.

Ora si tratta di agire nella duplice direzione della negoziazione sindacale e dell'intervento legislativo.

Sul primo versante, si sta lavorando per stipulare con le organizzazioni sindacali un nuovo "patto per il lavoro pubblico", con l'obiettivo comune di introdurre nei contratti di lavoro strumenti più efficaci di gestione del personale, soprattutto per ciò che riguarda la produttività, che dovrà essere strettamente connessa al miglioramento della qualità dei servizi e realizzare una migliore finalizzazione delle risorse riservate alla contrattazione integrativa.

In tal senso vanno costruiti indicatori di qualità e di quantità dei servizi e delle prestazioni erogate che, preventivamente fissati, consentano di quantificare i livelli di produttività da parte delle singole amministrazioni. La qualità delle prestazioni, in particolare, deve rappresentare un parametro fondamentale per misurare successi e insuccessi della singola amministrazione e per premiare i meriti e colpire le incompetenze.

Sul piano normativo, si sta elaborando un progetto di revisione dell'attuale disciplina legislativa della dirigenza e del lavoro presso le pubbliche amministrazioni.

In tale sede, verranno introdotte, tra l'altro, disposizioni dirette a costruire sistemi coerenti di programmazione del fabbisogno di personale, a consolidare ed estendere il regime contrattuale del lavoro pubblico, a riordinare le procedure di negoziazione collettiva (dopo averne resi certi i tempi di conclusione, grazie ad una norma della legge finanziaria), a delimitare le ipotesi di uso di forme di lavoro flessibile nelle amministrazioni, ad agevolare la mobilità orizzontale dei dipendenti pubblici, a confermare e rafforzare l'attribuzione al giudice ordinario delle controversie di lavoro relative ai rapporti alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

In linea con quanto previsto dal DPEF 2007-2011 si sta inoltre procedendo ad eliminare gli ostacoli che fino ad oggi hanno impedito l'avvio dei fondi pensione nel pubblico impiego. Entro il primo trimestre 2007 saranno avviati i fondi pensione dei comparti Ministeri, Parastato, Regioni e Sanità.

Per quanto riguarda il tema chiave della dirigenza, si stabiliranno regole che garantiscano l'imparzialità e l'autonomia dei dirigenti, definendo con precisione l'area delle nomine fondate sull'intuitu personae (fiducia politica), adottando criteri oggettivi e procedure trasparenti per il conferimento, la conferma e la revoca degli altri incarichi di direzione di uffici pubblici, limitando il numero dei dirigenti esterni; verranno, inoltre, attribuiti ai dirigenti adeguati strumenti di gestione delle risorse finanziarie; sarà, poi, rivisto l'assetto delle retribuzioni dei dirigenti, attribuendo maggior peso all'indennità di risultato rispetto a quella di posizione e si costruirà un modello unitario di accesso alla dirigenza, raccordato con la riforma del sistema formativo, che consenta la selezione dei migliori e favorisca l'ingresso di giovani preparati e motivati.

E' necessario infine incidere, oltre che sul piano delle risorse umane, sulla gestione delle risorse finanziarie proseguendo la riforma del bilancio. Occorre garantire alle singole amministrazioni autonomia nella gestione delle risorse assegnate in bilancio.

Le risorse devono cioè poter essere assegnate tra le unità amministrative in piena autonomia da parte dell'organo politico secondo gli obiettivi strategici fissati.

5. Etica nella pubblica amministrazione

Gli interventi di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni oltre a creare un ambiente favorevole agli investimenti, una migliore qualità dei servizi e delle politiche pubbliche ed una maggiore efficienza, devono puntare anche a ristabilire il rapporto di fiducia tra cittadini e amministrazioni.

A tale esito certamente contribuiscono i risultati degli interventi di semplificazione e le azioni per il miglioramento delle *performances*, della qualità e della produttività nelle amministrazioni pubbliche.

E' necessario, per ridare credibilità alle amministrazioni, puntare fortemente sull'etica, prima ancora che in chiave repressiva, in chiave preventiva, come l'OCSE raccomanda ormai dal 1998 (Raccomandazioni del Consiglio OCSE del 1998 e del 2003).

Serve un Piano per l'Etica nelle Pubbliche amministrazioni, sostenuto al massimo livello politico, che includa:

- la definizione, la comunicazione all'esterno e la diffusione tra il personale pubblico di *standards* etici, attraverso la adozione di codici settoriali che definiscano *standards* specifici in ambiti nei quali il rispetto dei principi di buona condotta sono esposti a rischio maggiore (e di conseguenza il rischio di perdita di credibilità è più alto): es appalti pubblici, amministrazione fiscale, condizioni per il passaggio a e dal settore privato dal e al settore pubblico, rapporto tra politica ed amministrazione (con particolare riferimento al periodo pre-elettorale) .
- responsabilizzazione del vertice politico e dirigenziale nella comunicazione e nella promozione del rispetto degli *standards* etici e inclusione della dimensione etica tra le competenze organizzative in base alle quali sono valutati i dirigenti
- politiche di gestione del personale volte a promuovere il rispetto degli *standard* etici, sia attraverso la formazione (l'etica come contenuto obbligatorio della formazione d'ingresso), sia attraverso la trasparenza delle procedure di reclutamento, promozione e sviluppo del personale.

- funzionalità dei controlli interni anche al fine di far emergere le pratiche contrastanti con gli *standards* etici e rafforzamento degli strumenti di rendicontazione esterna.

Mira a ricomporre e valorizzare l'etica nelle pubbliche amministrazioni il disegno di legge recentemente approvato in Consiglio dei Ministri, che prevede il licenziamento automatico per i dipendenti pubblici riconosciuti colpevoli di corruzione, concussione e peculato, pur se condannati in virtù dell'applicazione della pena su richiesta di parte (patteggiamento).

I piani per l'attuazione delle “Linee di intervento per un'amministrazione di qualità”.

Premessa

L'attuazione delle “Linee di intervento per un'amministrazione di qualità” richiede un approccio organico, ispirato da una chiara vision strategica, che sia in grado di attivare progressivamente le diverse leve possibili per il conseguimento di risultati efficaci per cittadini ed imprese. Gli obiettivi finali della riforma consistono nel migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e di ridurre i costi della “macchina amministrativa”. Il conseguimento di questi risultati contribuisce in maniera sostanziale alla creazione un ambiente più favorevole alla crescita.

Per il raggiungimento degli obiettivi sono definiti dei piani, basati sui seguenti principi:

- avvio di interventi sostenibili e strutturali su processi, organizzazione e risorse per l'aumento dell'efficienza della spesa nella Pubblica Amministrazione, evitando tagli indiscriminati della spesa
- supporto allo sviluppo di nuovi servizi attraverso l'utilizzo delle tecnologie abilitanti per il miglioramento dell'offerta di servizi a cittadini e imprese
- individuazione selettiva di azioni prioritarie, concrete e ad alto impatto, evitando la frammentarietà delle iniziative e la dispersione delle risorse finanziarie
- attuazione degli interventi nella P.A. centrale e azioni di impulso e coordinamento verso le Regioni e la P.A. locale

Le direttrici prioritarie sulle quali si focalizzano i piani sono:

Sviluppo dell'efficienza dell'Amministrazione e semplificazione

Riorganizzazione delle strutture pubbliche e valutazione delle prestazioni

Verso il sistema nazionale di e-government

Personale e dirigenza

Etica nella Pubblica Amministrazione

1. Sviluppo dell'efficienza dell'Amministrazione e semplificazione

E' prevista la predisposizione di un Piano d'azione da approvare entro marzo.

Tra gli obiettivi del piano per il 2007:

- Riduzione dei tempi di apertura di una nuova impresa
- Razionalizzazione e semplificazione dei controlli amministrativi sull'attività d'impresa con particolare riferimento ai controlli ambientali per le imprese certificate (unificazione e riduzione dei momenti di verifica effettuati dalle diverse autorità amministrative ed enti di certificazione)
- Riduzione degli oneri burocratici attraverso un approccio selettivo basato sulla misurazione degli oneri amministrativi legati agli adempimenti amministrativi non necessari in settori prioritari di (ad es. *privacy*, ambiente e sicurezza,)
- Riduzione dei tempi di conclusione dei procedimenti.

2. Riorganizzazione delle strutture pubbliche e valutazione delle prestazioni

E' stata emanata una direttiva ed è previsto un piano nazionale per la qualità nelle amministrazioni pubbliche. Per il 2007 gli obiettivi includono:

- Inserimento di obiettivi di miglioramento della qualità nei sistemi di pianificazione strategica, programmazione operativa e di valutazione dei dirigenti;
- Pubblicazione sul sito *web* dei rapporti di *performance* ("bilancio sociale" da parte di tutte le pubbliche amministrazioni)
- Graduale riduzione fino al limite del 15 % dei dipendenti impegnati nelle attività di supporto (gestione del personale, sistemi informativi, ecc.) attraverso processi di ristrutturazione degli uffici e di formazione e riconversione del personale addetto a queste funzioni (la riduzione sarà dell'8% l'anno fino al raggiungimento del 15%);
- Sostituzione integrale delle comunicazioni cartacee tra amministrazioni con quelle digitali (entro il 2008)
- Messa a regime di sistemi di controllo di gestione nelle amministrazioni statali (entro il 2007)
- Riordino degli enti ed organismi pubblici e, nel caso in cui non svolgano funzioni e servizi di rilevante interesse pubblico, trasformazione in soggetti di diritto privato o soppressione e messa in liquidazione degli stessi.
- l'adozione a partire dal 2007 di misure per accrescere la produttività, con la predisposizione di piani annuali collegati a una pianificazione strategica del fabbisogno di personale che tenga conto degli andamenti demografici e che individuino specifici

target di produttività da raggiungere annualmente e da inserire nei prossimi cicli di programmazione economico finanziaria.

I piani di produttività dei Ministeri dovranno indicare:

- le misure per accrescere la produttività delle attività finali (*core*),
- le misure per accrescere la produttività delle attività strumentali, anche attraverso l'*outsourcing*,
- come le ICT verranno usate per accrescere la produttività;
- quali strategie di gestione del personale saranno poste in essere in coerenza con gli obiettivi di produttività;
- come saranno misurati i miglioramenti di produttività e come saranno utilizzati i risparmi conseguiti.

3. Verso il sistema nazionale di e-government

A partire dalle direttive 2007 gli interventi prioritari possono essere sinteticamente individuati quali:

- uso esclusivo della posta elettronica certificata nei rapporti tra amministrazioni dello Stato in modo da arrivare entro il 2008 al divieto per le amministrazioni dello Stato delle trasmissioni cartacee con una conseguente, significativa riduzione di tempi; anche gli enti locali andrebbero indirizzati e sollecitati ad adottare i medesimi strumenti per lo meno nei rapporti con le amministrazioni centrali;
- garantire effettivamente entro il 2008 l'accessibilità per le amministrazioni pubbliche (sollecitare tutte le amministrazioni a ricorrere in via ordinaria all'accesso) alle banche dati delle amministrazioni centrali in modo consentire una effettiva eliminazione dei certificati e di altri adempimenti dell'utente.
- dare piena attuazione al nuovo Sistema Pubblico di connettività e cooperazione applicativa (SPC) della PA per garantire in modo unitario, economicamente vantaggioso e sicuro l'integrazione dei dati e servizi necessari alla definizione di nuovi procedimenti amministrativi, eliminando la proliferazione di banche dati, la richiesta di certificati.
- promuovere il processo di dematerializzazione dei documenti con procedure basate sulla produzione, gestione e conservazione di documenti informatici con piena validità giuridica.
- riduzione del divario digitale affrontando le problematiche di tipo infrastrutturale di divario socio-culturale e generazionale.
 - realizzazione di interventi finalizzati alla digitalizzazione dell'amministrazione della giustizia attraverso la realizzazione di sistemi informativi integrati
 - definizione del Programma di Governo per la Sanità Elettronica, unificazione della governance attraverso la costituzione del Comitato per la Sanità Elettronica e la costituzione di una *Task Force* (entro marzo 2007)
 - realizzazione del Fascicolo Sanitario Elettronico, che sarà completata (entro il 2009)

- obbligo per le Amministrazioni dello Stato all'utilizzo del Mercato Elettronico della PA per gli acquisti sotto la soglia di rilievo comunitario e avvio della sperimentazione della *procurement card*.
- controllo della domanda della P.A. attraverso una nuova metodologia per la definizione delle previsioni di spesa basata non più sulle serie storiche bensì sulla stima degli effettivi fabbisogni
- introduzione della “fattura elettronica” consiste nella completa sostituzione dei titoli cartacei con documenti informatici organizzati secondo *standard* comuni che consentono l'automatizzazione del flusso informativo tra fornitore e Amministrazione.

4. Personale e dirigenza

Con particolare riferimento al tema del personale sono previste le seguenti azioni:

- Sblocco del turn over a partire dal 2008; poste le basi per il superamento del fenomeno del precariato e reperiti i fondi per finanziare il rinnovo dei contratti pubblici
- Stipulare con le organizzazioni sindacali un nuovo “patto per il lavoro pubblico”, con l'obiettivo comune di introdurre nei contratti di lavoro strumenti più efficaci di gestione del personale, soprattutto per ciò che riguarda la produttività
- elaborazione un progetto di revisione dell'attuale disciplina legislativa della dirigenza e del lavoro presso le pubbliche amministrazioni

5. Etica nella Pubblica Amministrazione

Per ridare credibilità alle amministrazioni è necessario anche puntare fortemente sull'etica, prima ancora che in chiave repressiva, in chiave preventiva, come l'Ocse raccomanda ormai dal 1998 (Raccomandazioni del Consiglio OCSE del 1998 e del 2003).

Entro l'estate sarà definito un Piano per l'Etica nelle Pubbliche amministrazioni, sostenuto al massimo livello politico.

Gli obiettivi per il 2007 includono:

- definizione, comunicazione all'esterno e diffusione tra il personale di un codice di comportamento che fissi gli *standard* da seguire nella conduzione delle attività legate alla attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni (appalti, forniture ecc).
- Inserimento obbligatorio dell'etica nella formazione d'ingresso all'impiego pubblico e nelle materie di concorso.
- Definizione di un codice di comportamento per gli amministratori pubblici

A ribadire il necessario carattere fiduciario del rapporto tra dipendenti e pubblica amministrazione il disegno di legge recentemente approvato in Consiglio dei Ministri prevede il licenziamento automatico per i dipendenti pubblici riconosciuti colpevoli di corruzione, concussione e peculato, pur se condannati in virtù dell'applicazione della pena su richiesta di parte (patteggiamento).

6. Attuazione dei piani

Per l'attuazione piani è prevista la definizione di azioni di legislatura con la scansione di obiettivi di performance misurabili e tempi per il loro conseguimento. Sono altresì previsti sia interventi di *capacity building* (attraverso la formazione, l'assistenza tecnica e azioni di sviluppo e diffusione delle conoscenze/competenze), sia azioni di *enforcement* attraverso l'azione dell'Ispettorato della FP e del suo raccordo con gli altri ispettorati. L'attuazione sarà accompagnata da adeguate iniziative di comunicazione istituzionale, volte a dar conoscere ai cittadini, alle imprese ed ai dipendenti pubblici i risultati conseguiti.