Governo italiano

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione

RELAZIONE AL PARLAMENTO SULLO STATO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Anno 2009

www.innovazionepa.it

Relazione al Parlamento
sullo stato della
Pubblica Amministrazione

Anno 2009

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

La Relazione è stata curata dal Dipartimento della funzione pubblica – Ufficio del Capo Dipartimento – Servizio per il coordinamento, i rapporti istituzionali e la Relazione al Parlamento - con il contributo di tutti gli Uffici. Hanno inoltre collaborato l'Ufficio Legislativo, la Segreteria Tecnica del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e il Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica della pubblica amministrazione.

Prefazione del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione

Produttività, trasparenza, meritocrazia, valutazione e responsabilità sono i principi che, sin dal Piano industriale del 2008, hanno ispirato la mia azione di Governo.

Questi principi culturali costituiscono i capisaldi dell'azione amministrativa che si è affermata nei Paesi più avanzati e che è necessario diffondere nel nostro Paese per riaffermare la centralità del cittadino quale fruitore dei servizi dello Stato.

Siamo ben consapevoli che ora, per far sì che quei servizi vengano erogati in maniera sempre più efficiente, è necessario anzitutto cambiare le culture e coinvolgere le persone, ma sappiamo anche che ciò può non bastare. Se per cambiare le culture ci vogliono decenni, per dare risposta alle esigenze dei cittadini e delle imprese bisogna incidere anche sull'organizzazione dello Stato, sul funzionamento degli uffici e più, in generale, sull'ordinamento giuridico.

Per questo, se il 2008 è stato l'anno in cui abbiamo posto le condizioni per il cambiamento e nel quale abbiamo cercato di far conoscere a tutti le nuove parole d'ordine, il 2009 è stato quello dell'azione legislativa, nel quale questi principi hanno fatto il loro pieno ingresso nell'ordinamento giuridico.

L'impatto dirompente di tali principi non risiede solo nella loro novità, ma anche nella discontinuità rispetto al passato della loro impostazione sistemica. In passato, infatti, alcuni di questi principi già erano stati enunciati, ma erano contenuti in una legislazione, per certi versi, alluvionale, episodica e frammentaria. A tal proposito, il Ministero per la

pubblica amministrazione e l'innovazione ha provveduto a riportarli a sistema, avviando un intenso processo di semplificazione legislativa, al fine di fornire gli strumenti necessari ai dipendenti dello Stato per lavorare in maniera efficace, oltre a migliorare l'efficienza dell'azione amministrativa.

Così, da un lato, con la Riforma che prende il mio nome (decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150) siamo intervenuti sul Testo Unico del pubblico impiego rafforzando il rapporto tra il dirigente e i suoi collaboratori, responsabilizzando ciascuno in ordine ai risultati della propria performance, individuale e di gruppo. Dall'altro, abbiamo posto le premesse per valutare e premiare quei risultati in base al merito, istituendo il sistema di valutazione della performance e avviando l'attività della Commissione per l'integrità e la trasparenza nelle pubbliche amministrazioni.

Al contempo, però, per evitare che quei principi rimanessero delle vuote affermazioni sulla carta, abbiamo offerto ai cittadini un nuovo rimedio processuale per reagire alle inefficienze della Pubblica Amministrazione: l'azione collettiva. Uno strumento che ha dato importante prova di sé negli ordinamenti di matrice anglosassone e che, dopo l'emanazione del decreto legislativo 20 Dicembre 2009, n. 198, consente ai cittadini di agire in giudizio per rendere efficaci i principi enunciati nell'azione di modernizzazione che abbiamo avviato.

Le necessità imposte dalla crisi economica hanno rafforzato la convinzione che, in attesa che quei principi comincino ad esplicare la loro portata innovatrice, sia doveroso intervenire sotto altri due diversi profili, quello delle economie di gestione e quello della semplificazione amministrativa.

In questo modo abbiamo avviato l'iter legislativo necessario ad approvare una Carta dei Doveri che chiarisca ai cittadini non solo i propri diritti ma anche, e soprattutto, i doveri dei pubblici dipendenti. A questo si aggiunga

l'azione in materia di semplificazione amministrativa volta a individuare le procedure e gli atti inutili che frenano l'azione amministrativa. Infine, ci siamo concentrati nel contrasto dell'assenteismo e nella riduzione degli sprechi di denaro pubblico (es. riduzione della carta, auto blu).

Non dimentichiamo poi la Riforma del Codice dell'Amministrazione digitale, un importante insieme di disposizioni per innovare l'organizzazione dello Stato che semplificherà la vita dei cittadini, come già sta accadendo grazie alla diffusione della Posta Elettronica Certificata e di servizi come "Linea Amica" e "Reti Amiche".

Questi sono solo alcuni degli importanti risultati che abbiamo conseguito nel corso di questo anno denso di lavoro.

Molto è stato fatto. Molto resta da fare, perché se per cambiare le leggi un anno può bastare, per cambiare lo Stato bisogna cambiare le culture. Magari a cominciare dalla Carta costituzionale che avrebbe bisogno di essere aggiornata elevando a principi di rango costituzionale i concetti di qualità, efficienza e tempestività delle amministrazioni.

Roma, ottobre 2010

Renato Brunetta

INDICE SINTETICO

Pag.

Executive summary 3

1. Le politiche di riforma 19

2. L'Operazione trasparenza 57

3. La strategia in materia di semplificazione amministrativa 99

4. Le politiche per un'amministrazione di qualità 113

5. Le assunzioni, il reclutamento e la gestione del rapporto di lavoro 133

6. Le relazioni sindacali 173

7. La valorizzazione delle risorse umane 239

8. L'innovazione tecnologica 275

9. La cooperazione a livello europeo ed internazionale 317

APPENDICE

Le principali iniziative: i link dal sito www.innovazionepa.it

ALLEGATI

Volume I - Relazione e monitoraggio sui distacchi e permessi sindacali retribuiti, sulle aspettative e permessi sindacali non retribuiti (anno 2009)

Volume II - Rilevazione sulle aspettative e permessi per funzioni pubbliche elettive (anno 2009)

Volume III - Monitoraggio sulle autovetture di servizio in dotazione alle pubbliche amministrazioni

Executive Summary

La Relazione sullo stato della pubblica amministrazione - anno 2009 – offre un quadro ampio ed articolato dell'universo della pubblica amministrazione, analizzato sotto diversi profili: normativo, istituzionale, organizzativo e contrattuale.

L'obiettivo principale della Relazione è quello di dare conto in modo dettagliato della situazione attuale, delineando al contempo gli scenari futuri e documentando quanto realizzato dal Governo e dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione nei primi due anni della legislatura, nei settori della funzione pubblica e dell'innovazione tecnologica. A quest'ultima è dedicato in particolare il capitolo 8.

I rapporti sui distacchi e permessi sindacali retribuiti, su aspettative e permessi per funzioni pubbliche elettive, nonché il rapporto di monitoraggio sulle autovetture di servizio in dotazione alle pubbliche amministrazioni costituiscono invece allegati separati (Volumi I-III).

1. La riforma della Pubblica Amministrazione

Il primo capitolo tratteggia le linee portanti della Riforma Brunetta, che nel 2009 ha preso corpo grazie all'approvazione (e in molti casi all'immediata attuazione) di numerosi provvedimenti normativi.

Tra questi, particolare rilevanza assume la legge 18 giugno 2009, n. 69, recante "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile", che, come il precedente decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, contiene una serie di misure collegate al Piano industriale che riguardano l'efficienza e la riorganizzazione della PA. Alcune di queste, come quelle relative alla trasparenza dei dati (incluse le retribuzioni) dei dirigenti e dei tassi di assenza del personale e quelle per la riduzione dei termini dei procedimenti (il cd Taglia - Tempi) sono di diretta applicazione. Altre, come quelle concernenti il riordino degli Enti vigilati e la revisione del Codice dell'Amministrazione Digitale, hanno richiesto la successiva adozione di specifici decreti legislativi.

Il vero perno della Riforma Brunetta è però il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni", che provvede ad una profonda revisione della disciplina del lavoro presso la pubblica amministrazione. In vigore dal 15 novembre 2009, questo decreto dà attuazione ai principi fondamentali della riforma con regole sulla programmazione, la trasparenza, il

controllo, la premialità, la contrattazione collettiva, la dirigenza e le sanzioni disciplinari. Ha istituito, inoltre, due soggetti fondamentali della riforma: gli Organismi Indipendenti di Valutazione e la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche.

Di portata meno ampia, ma di pari rilevanza ai fini della concretizzazione della riforma sono infine il decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198, che introduce nell'ordinamento il nuovo istituto dell'azione collettiva contro le inefficienze delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici e ne detta la disciplina processuale e il decreto legge 1 luglio 2009 n. 78 per la riduzione e riordino degli enti pubblici non economici, che mette a punto il meccanismo del cd Taglia - Enti introdotto dall'articolo 26 del d.l. 112/2008, convertito dalla legge 133/2008, al fine di ridurre il numero degli enti pubblici non economici attraverso specifici meccanismi di soppressione e di riordino.

La seconda parte del primo capitolo illustra il processo di riorganizzazione che ha interessato le amministrazioni centrali a seguito del d.l. 112/2008, che nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi di risparmio della spesa pubblica, ha disposto un ridimensionamento delle organizzazioni e del personale dei Ministeri e degli enti pubblici non economici, nonché l'attuazione del cd Taglia-enti.

2. L'Operazione trasparenza

I principi di trasparenza e pubblicità sono alla base dell'Operazione Trasparenza, avviata nel giugno 2008 dal Dipartimento della funzione pubblica con la pubblicazione dei dati relativi agli incarichi dirigenziali in essere presso i due Dipartimenti affidati al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

I tre pilastri dell'Operazione Trasparenza sono l'Anagrafe delle prestazioni, la rilevazione della partecipazione delle pubbliche amministrazioni a consorzi e società (CONSOC) e la rilevazione delle assenze dei dipendenti pubblici.

Il Capitolo offre una visione di sintesi dei dati, già pubblicati *on line* concernenti: incarichi affidati a consulenti e collaboratori esterni, incarichi retribuiti a dipendenti pubblici; consorzi e società a totale o parziale partecipazione pubblica; distacchi, aspettative e permessi sindacali, nonché aspettative e permessi per funzioni pubbliche elettive; *curricula vitae* dei dirigenti completi di retribuzioni e recapiti istituzionali e tassi di assenza e presenza del personale.

Di particolare rilievo anche il monitoraggio sulle autovetture di servizio in dotazione alle pubbliche amministrazioni, concluso nel settembre 2010. Si tratta di un monitoraggio

unico nel panorama internazionale, che ha consentito per la prima volta di disporre di informazioni certe sul numero e sui costi delle cd “auto blu”, fornendo una base numerica certa utile anche ai fini della presentazione, da parte dello stesso Ministro per la publbica amministrazione e l’innovazione, di un disegno di legge per l’ottimizzazione e la riduzione dei costi delle autovetture di servizio.

3. La strategia in materia di semplificazione amministrativa

Di fronte alla crisi, tagliare i costi della burocrazia rappresenta una priorità per il Paese, in quanto consente di liberare risorse per lo sviluppo e la competitività delle imprese e di dare effettività ai diritti dei cittadini senza aumentare la spesa pubblica.

Nel 2009 è stato rafforzato il processo di misurazione e di riduzione degli oneri a favore delle imprese, in vista dell’obiettivo assunto nell’ambito della Strategia di Lisbona di un taglio degli oneri del 25% entro il 2012, che hanno portato ad un taglio di 5,5 miliardi di euro pari al 29% degli oneri misurati. Nello stesso tempo il disegno di legge AC 3209-bis, collegato alla finanziaria e attualmente all’esame delle Camere, ha introdotto una forte accelerazione negli interventi di semplificazione attraverso numerose misure, tra le quali l’estensione del “Taglia-oneri” a nuovi soggetti di regolazione (Autorità indipendenti, Regioni ed Enti locali) e agli oneri burocratici gravanti sui cittadini e l’adozione di una “Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche” per garantire l’effettività dei diritti dei cittadini e delle imprese

Infine, il nuovo approccio alla semplificazione, che parte dall’analisi dei problemi dei cittadini e delle imprese per attuare misure più vicine alle reali esigenze del Paese, ha aperto un innovativo canale di ascolto attraverso la consultazione telematica “Burocrazia: diamoci un taglio!”, avviata alla fine dell’anno.

4. Le politiche per un’amministrazione di qualità

Nel corso del 2009 i temi del miglioramento delle performance delle amministrazioni pubbliche e del rapporto tra PA cittadini ed imprese, cui è dedicato il quarto capitolo, hanno assunto una forte centralità. Le principali iniziative, di seguito elencate, mirano a promuovere, attraverso azioni di assistenza tecnica e supporto, lo sviluppo della capacità amministrativa e *l’empowerment* delle stesse amministrazioni:

- PON GAS 2007-2013: progetti definiti e avviati nell’ambito dell’obiettivo specifico 5.3 “Migliorare gli standard dei servizi pubblici nelle Regioni Obiettivo 1” –linea d’azione 6;

- Concorso “Premiamo i risultati”: iniziativa premiale lanciata nel settembre 2008 e conclusasi con la premiazione al Forum PA 2010, volta ad attivare percorsi di miglioramento nelle amministrazioni partecipanti;
- “Mettiamoci la faccia”, lanciato nel marzo 2009 per la valutazione dei servizi pubblici attraverso l’uso delle emoticon. Nel corso del 2009 e dopo una prima fase di sperimentazione dell’iniziativa, l’interesse e il coinvolgimento delle amministrazioni, nonché la partecipazione degli utenti sono fortemente cresciuti anche grazie al notevole e continuativo supporto offerto dal Dipartimento della funzione pubblica.

Vanno infine segnalati, sempre nell’ottica di uno stimolo ad un’ampia partecipazione, la stipula di protocolli d’intesa siglati con amministrazioni centrali, locali e *stakeholders*, o, come nel caso dei piccoli Comuni, l’erogazione di incentivi all’acquisto delle necessarie dotazioni tecnologiche.

5. Le assunzioni, il reclutamento e la gestione del rapporto di lavoro

In materia di assunzioni e reclutamento, anche il 2009 è stato caratterizzato da una serie di interventi finalizzati al controllo delle dinamiche occupazionali, nell’ottica del necessario contenimento della spesa di personale. Si va dall’imposizione di vincoli (diretti o indiretti) sul *turn over* e sulla spesa del personale fino al vero e proprio blocco delle assunzioni, disposto dal d.l. 78/2009.

Anche il tema del lavoro flessibile ha ricevuto una particolare attenzione, che si è concretizzata nell’istituzione del monitoraggio annuale obbligatorio per tutte le amministrazioni e nell’introduzione del controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti sui contratti di conferimento di collaborazioni occasionali e di collaborazioni coordinate e continuative.

La ricca produzione normativa del biennio 2008-2009 ha avuto un impatto rilevante sulla regolamentazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti. Per fare fronte all’entrata in vigore delle nuove norme è stata dispiegata un‘intensa attività di accompagnamento all’attuazione e di natura provvedimentale, in alcune tematiche particolarmente rilevanti, quali la regolamentazione del trattamento in caso di assenza, la permanenza in servizio, la materia disciplinare e il conferimento degli incarichi dirigenziali.

L’ultima parte del capitolo è dedicata alle iniziative assunte per favorire la parità e le pari opportunità tra uomini e donne e al monitoraggio sui benefici previsti per i lavoratori e i familiari di persone disabili in situazioni di gravità (legge n. 104/92).

6. Le relazioni sindacali

La relazione illustra il quadro normativo vigente in materia di relazioni sindacali, con particolare riguardo ai contenuti, ai procedimenti ed alle regole della contrattazione collettiva – nazionale ed integrativa – dopo la riforma introdotta dal d.lgs. 150/2009.

Segue l'esposizione degli andamenti generali e dello stato di avanzamento della tornata contrattuale 2006 – 2009 ed in particolare del secondo biennio economico 2008 – 2009. In riferimento sia al personale sottoposto alla contrattazione collettiva nazionale di tipo privatistico, sia al personale in regime di diritto pubblico e, nell'ambito di questo, al personale delle forze di polizia e delle forze armate viene fornito il quadro finanziario di riferimento del citato biennio, nonché una ricognizione puntuale dei contratti collettivi nazionali o dei decreti presidenziali di recepimento emanati nel corso del 2009.

Un'attenzione specifica viene quindi destinata agli istituti della contrattazione integrativa come innovati dalla riforma del lavoro pubblico, complessivamente orientati alla finalizzazione a risultati ed obiettivi e assistiti da oneri di pubblicazione e forme di controllo. In questa sede, specifica evidenza viene fornita alle politiche di contenimento e finalizzazione delle risorse ad efficienza e meritocrazia, nonché ai meccanismi di recupero delle risorse per la contrattazione integrativa.

In quanto materia demandata in parte alla contrattazione collettiva nazionale, la relazione si sofferma sullo stato della previdenza complementare, fotografando in particolare l'attuale situazione dei fondi pensione nel settore pubblico, con riferimento sia a quello già pienamente operativo (il fondo ESPERO per i lavoratori del comparto scuola) sia a quelli in corso di concreta definizione (PERSEO per i lavoratori delle regioni, autonomie e sanità; SIRIO per i lavoratori della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ministeri, enti pubblici non economici, CNEL, ENAC).

Nell'ambito delle relazioni sindacali, una specifica sezione è dedicata alle recenti previsioni normative di riforma in materia di rappresentatività sindacale, che, hanno fissato il criterio della riduzione del numero dei comparti e delle aree dirigenziali di contrattazione collettiva. Infine, con riguardo ai conflitti sindacali nell'ambito dei servizi pubblici essenziali, vengono esposti i motivi delle indizioni dalle astensioni dal lavoro, nonché il numero delle proclamazioni, a livello nazionale, inviate al Dipartimento della funzione pubblica.

7. La valorizzazione delle risorse umane

Al tema della valorizzazione delle risorse umane afferiscono diversi argomenti trattati nel settimo capitolo.

La Relazione si sofferma anzitutto sulla formazione nelle amministrazioni centrali, oggetto del 13° Rapporto sulla formazione nelle Pubbliche Amministrazioni, curato dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione e dal Dipartimento della funzione pubblica. Dal Rapporto emerge un quadro complesso, in cui il dato più significativo è rappresentato dalla diminuzione della partecipazione delle amministrazioni (-13,9%) e della spesa per la formazione (-27%).

Un'attenzione specifica merita anche la Programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013, nell'ambito della quale il Dipartimento della funzione pubblica cura l'attuazione di interventi di sistema e di assistenza tecnica (PON Governance e Azioni di Sistema, finanziato dal FSE e PON Governance e Assistenza Tecnica, finanziato dal FESR) per favorire la capacità delle amministrazioni di operare attivamente a sostegno dello sviluppo dei territori.

La seconda e la terza parte sono dedicate, rispettivamente alle attività di controllo sulla legittimità degli atti posti in essere dalle pubbliche amministrazioni, svolta dall'Ispettorato per la funzione pubblica e al contrasto alla corruzione, affidato al Servizio Anticorruzione e Trasparenza, nato a fine 2008 dopo la soppressione dell'Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione.

8. L'innovazione tecnologica

Il Capitolo otto offre una descrizione delle azioni sviluppate nel corso del 2009 dal Governo e dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione in particolare, nel campo dell'innovazione e della digitalizzazione della PA.

Nella prima parte il Capitolo presenta un inquadramento dei criteri di priorità dell'azione del Dipartimento per la digitalizzazione e innovazione tecnologica della pubblica amministrazione (DDI), alla luce degli indirizzi strategici formulati dal Governo nel Piano e-Gov. Tale documento programmatico,che assume come scenario di riferimento operativo il Piano di azione europeo sull'e-Government, è stato lanciato a gennaio 2009 dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione Renato Brunetta. Esso definisce un insieme di progetti di innovazione digitale che, nel loro complesso, si propongono di modernizzare, rendere più efficiente e trasparente la pubblica amministrazione (PA), migliorare la qualità dei

servizi erogati a cittadini e imprese e diminuirne i costi per la collettività, contribuendo a fare della PA un volano di sviluppo dell'economia del Paese.

La seconda parte del Capitolo illustra – seguendo la struttura del Piano e-Gov – le azioni sviluppate dal DDI nel corso del 2009 per i settori *core* e i progetti di sistema prioritari realizzati. In particolare, sono descritti i progetti strategici che il DDI sta realizzando nel campo della sanità, dell'istruzione e delle imprese, settori che hanno un peso determinante sulla vita delle famiglie e delle imprese. L'intervento di sostegno all'innovazione tecnologica nei sistemi citati avrà un fondamentale effetto di traino generale per lo sviluppo e la diffusione di queste tecnologie nel Paese e per la crescita dell'offerta di servizi ad esse collegati.

Oltre ai progetti settoriali, questa parte del Capitolo descrive i progetti realizzati nel campo della dematerializzazione come la casella elettronica certificata per il dialogo tra PA e cittadini, imprese e professionisti, e Reti amiche, strumenti rivolti a facilitare il dialogo tra la PA e i propri "clienti".

Infine, la terza parte del Capitolo richiama altre attività condotte dal DDI nel corso del 2009 per favorire l'utilizzo delle tecnologie ICT e per promuovere la diffusione dell'innovazione, in raccordo con i principali organismi internazionali.

9. La cooperazione a livello europeo ed internazionale

Il capitolo nove tratta sinteticamente l'insieme delle attività internazionali promosse nel 2009, che hanno prodotto risultati positivi e hanno avviato processi di cooperazione e coordinamento nel campo della Pubblica Amministrazione.

Tra queste rientrano: la Cooperazione Europea; le relazioni con i Paesi dell'Area Mediterranea, i Paesi europei non UE ed i Paesi extraeuropei; le attività OCSE; la mobilità dei dipendenti pubblici presso enti od organismi internazionali ai sensi della legge n. 1114/62.

INDICE

Pag.

1. Le politiche di riforma 19

1.1 Gli interventi normativi di riforma della pubblica amministrazione 19

1.1.1 I provvedimenti normativi del 2009 19

1.1.2 Le iniziative legislative attualmente all'esame del Parlamento 31

1.2 L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni 37

1.2.1 La riduzione degli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni 39

1.2.2 Le c.d. procedure Taglia-enti 48

1.3 Il Portale della riforma 52

2. L'Operazione trasparenza 57

2.1 L'Anagrafe delle prestazioni 58

2.2 Le partecipazioni delle pubbliche amministrazioni a consorzi e a società: la banca dati CONSOC 76

2.3 Le assenze per malattia dei dipendenti pubblici 86

2.4 Il monitoraggio delle autovetture di servizio 92

3. La strategia in materia di semplificazione amministrativa 99

3.1 Le nuove frontiere della semplificazione amministrativa e della riduzione degli oneri 99

3.2 La riduzione degli oneri informativi per le imprese 101

3.2.1 Il programma e le attività di misurazione 101

3.2.2 Le attività di riduzione e il monitoraggio degli interventi 103

3.3 Le nuove iniziative 106

3.3.1 La misurazione e la riduzione degli oneri imposti dalle Regioni 106

3.3.2 La misurazione e la riduzione degli oneri per i cittadini 107

3.4 Accelerazione ed effettività degli interventi di semplificazione 108

3.5 Il progetto “Burocrazia: diamoci un taglio!” 109

4. Le politiche per un’amministrazione di qualità 113

4.1 Lo scenario 113

4.2 Le iniziative di *customer satisfaction* 114

4.3 Il PON GAS 2007-2013 120

4.4 Il concorso “Premiamo i risultati” 122

4.5 Linea Amica 126

4.6 Le azioni per la valorizzazione della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni 128

5. Le assunzioni, il reclutamento e la gestione del rapporto di lavoro 133

5.1 Le assunzioni e il reclutamento 133

5.1.1 I vincoli sul *turn over* delle amministrazioni pubbliche 133

5.1.2 Il blocco delle assunzioni 138

5.1.3 Il lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni 139

5.1.4 Il controllo preventivo della Corte dei conti sui contratti di conferimento di collaborazioni occasionali e di collaborazioni coordinate e continuative 144

5.1.5 L’applicazione dei benefici della legge 9 marzo 1971, n. 98 e dell’art. 2, comma 100, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 agli ex dipendenti di basi NATO in Italia 144

5.2 Il rapporto di lavoro del personale dirigenziale e non dirigenziale 147

5.2.1 Attività di studio, ricerca e consulenza 148

5.2.2 L’attività normativa e parlamentare 152

5.2.3 L’attività istruttoria nel contenzioso in materia di lavoro pubblico 153

5.2.4 L'attività provvedi mentale 154

5.2.5 Le procedure di conferimento degli incarichi dirigenziali generali nelle amministrazioni dello Stato 157

5.3 Parità e pari opportunità tra uomini e donne 161

5.4 Il monitoraggio sui benefici previsti per i lavoratori e i familiari di persone disabili in situazioni di gravità (legge 104/1992) 167

6. Le relazioni sindacali 173

6.1. La contrattazione collettiva dei dipendenti ricompresi nei comparti e nelle aree di contrattazione. 173

6.1.1 Il quadro normativo. La contrattazione nazionale e la riforma del lavoro pubblico 173

6.2 Contenuti, procedimenti e regole della contrattazione collettiva dopo la riforma 176

6.3 La legge finanziaria per l'anno 2010. Corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale (IVC) 189

6.4 Andamenti generali della contrattazione collettiva nazionale 194

6.5 Stato di avanzamento della tornata contrattuale 2006-2009: in particolare il biennio 2008-2009 196

6.6 La contrattazione integrativa 202

6.6.1 Contenuti, procedimenti e regole della contrattazione collettiva dopo la riforma del d.lgs 150/2009 202

6.6.2 Le politiche di contenimento e finalizzazione delle risorse: dall'art.67 del d.l. 112/2008 ai decreti per il recupero delle risorse 212

6.7 Le categorie di personale sottoposte a procedimenti negoziali 219

6.8 I decreti del Presidente della Repubblica emanati nel 2009 221

6.9 La previdenza complementare nel settore pubblico contrattualizzato 223

6.10 La rappresentatività sindacale 224

6.11 L'andamento delle retribuzioni nel settore pubblico a confronto con il settore privato 228

6.11.1 Dinamiche di lungo periodo 228

6.11.2 Il quadriennio contrattuale 2006-2009 233

6.11.3 Gli effetti della manovra finanziaria e le prospettive per il triennio 2010-2012 234

7. La valorizzazione delle risorse umane 239

7.1 La formazione nelle amministrazioni pubbliche 239

7.1.1 La partecipazione alla formazione e le attività nel 2009 239

7.1.2 Le iniziative e i progetti della programmazione 2007-2013 245

7.2 L'attività ispettiva 254

7.3 La lotta alla corruzione 266

8. L'innovazione tecnologica 275

8.1 La visione strategica 276

8.2 Gli interventi settoriali prioritari 281

8.2.1 Salute 282

8.2.2 Scuola e Università 288

8.2.3 Giustizia 293

8.3 Gli interventi di sistema prioritari 295

8.3.1 La Posta elettronica certificata 296

8.3.2 Reti Amiche 301

8.4 Non solo e-Gov 304

8.4 1 Le iniziative per l'innovazione 304

8.4.2 Le iniziative per le imprese: il Fondo HT 307

8.4.3 Altre attività del Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica della pubblica amministrazione 308

9. La cooperazione a livello europeo ed internazionale 317

9.1 L'attività internazionale svolta dal Dipartimento della funzione pubblica 317

9.2 La Cooperazione Europea 318

9.3 L'attività OCSE 319

9.4 L'attività ONU 320

9.5 L'attività internazionale svolta dal Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica della pubblica amministrazione 320

9.6 La mobilità dei dipendenti pubblici presso enti od organismi internazionali ai sensi della legge 27 luglio 1962, n.1114 322

APPENDICE

Le principali iniziative: i link dal sito www.innovazionepa.it

ALLEGATI

Volume I - Relazione e monitoraggio sui distacchi e permessi sindacali retribuiti, sulle aspettative e permessi sindacali non retribuiti (anno 2009)

Volume II - Rilevazione sulle aspettative e permessi per funzioni pubbliche elettive (anno 2009)

Volume III - Monitoraggio sulle autovetture di servizio in dotazione alle pubbliche amministrazioni

Capitolo 1
Le politiche di riforma

CAPITOLO 1
LE POLITICHE DI RIFORMA

1.1 Gli interventi normativi di riforma della pubblica amministrazione

Il 2009 è stato caratterizzato da un'intensa attività normativa volta alla realizzazione di una profonda riforma della pubblica amministrazione, fortemente voluta dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Trasparenza, meritocrazia, valutazione e *performance* sono i pilastri su cui si fonda la riforma, il cui fulcro è costituito dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, emanato in attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15.

La riforma ha l'obiettivo di migliorare l'organizzazione del lavoro pubblico e la qualità delle prestazioni erogate, adeguare i livelli di produttività, introdurre una concreta meritocrazia attraverso la selettività nell'attribuzione dei premi ed il rafforzamento delle responsabilità dirigenziali, introducendo un "ciclo di gestione della *performance*" per un più efficace sistema di valutazione delle amministrazioni e dei dipendenti.

Si tratta di obiettivi che coinvolgono tutte le amministrazioni pubbliche, ampiamente condivisi anche dalle autonomie territoriali.

Il presente paragrafo illustra i principali provvedimenti normativi del 2009 e le iniziative legislative ancora all'esame degli Organi parlamentari.

1.1.1 I provvedimenti normativi del 2009

La legge 18 giugno 2009, n. 69

La legge 18 giugno 2009, n. 69 recante "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile", pubblicata nella

Gazzetta Ufficiale n. 140 del 19 giugno 2009, attua alcuni importanti contenuti del Piano industriale presentato dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione che intendono offrire un quadro trasparente sull'erogazione delle retribuzioni nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, la realizzazione di un efficiente meccanismo di mobilità delle funzioni amministrative, nonché delineare un sistema di diffusione delle *best practices* nelle singole amministrazioni. Sono previste anche importanti disposizioni relative alla semplificazione dei procedimenti amministrativi.

L'articolo 21, in particolare, prevede per le pubbliche amministrazioni l'obbligo di pubblicare nel proprio sito internet le retribuzioni annuali, i *curricula vitae*, gli indirizzi di posta elettronica e i numeri telefonici ad uso professionale dei dirigenti e dei segretari comunali e provinciali, nonché di rendere pubblici i tassi di assenza e di maggiore presenza del personale, distinti per uffici di livello dirigenziale. Introduce, inoltre, l'obbligo di assegnare l'incarico ad uno stesso soggetto secondo i principi del merito e della trasparenza, dando conto nella motivazione dell'atto di conferimento, dei requisiti di professionalità e di esperienza dello stesso. Per supportare le amministrazioni negli adempimenti relativi all'attuazione della norma, il Dipartimento della funzione pubblica ha emanato la circolare n. 3/2009 e predisposto, sul proprio sito, una guida dettagliata.

Allo scopo di diffondere le migliori prassi già utilizzate da alcuni uffici pubblici e di innescare così un processo virtuoso finalizzato al miglioramento complessivo dell'efficienza dell'azione amministrativa, la legge prevede (articolo 23), la pubblicazione delle buone prassi sui siti telematici istituzionali di ciascuna amministrazione. L'elaborazione e la diffusione delle stesse prassi sono considerate ai fini della valutazione professionale dei dirigenti e del personale della pubblica amministrazione.

Inoltre, il Governo è stato delegato alla riorganizzazione e al riordino del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione – CNIPA, del Centro di formazione studi – FORMEZ e della Scuola superiore della pubblica amministrazione – SSPA. La delega rientra nel processo di riqualificazione e valorizzazione del lavoro pubblico, volto a garantire un più elevato livello di produttività delle amministrazioni pubbliche ed una maggiore qualità dei servizi erogati in favore delle imprese e dei cittadini. In attuazione delle suddette deleghe, sono stati poi approvati il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 177, per la riorganizzazione del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 14 dicembre 2009, n. 290, con il quale il CNIPA ha assunto la nuova denominazione di DigitPA; il decreto legislativo 1° dicembre 2009 n. 178, per la riorganizzazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA),

pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 14 dicembre 2009, n. 290 e infine il decreto legislativo del 25 gennaio 2010 n. 6, per la riorganizzazione del Centro di formazione studi (FORMEZ), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 8 febbraio 2010, n. 31, in base al quale la nuova denominazione è "FORMEZ PA – Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle pubbliche amministrazioni". La legge in esame prevede, inoltre, un insieme di disposizioni volte alla '*eliminazione degli sprechi'* correlati al mantenimento dell'utilizzo delle pubblicazioni legali in formato cartaceo e al riconoscimento di effetto legale a tutti quegli atti o provvedimenti amministrativi pubblicati dalle varie amministrazioni pubbliche sui propri siti Istituzionali.

Per ampliare i servizi informatici nelle relazioni tra pubbliche amministrazioni e utenti, entro il 30 giugno 2009, le amministrazioni pubbliche che già dispongono di propri siti sono tenute a pubblicare nella pagina iniziale del loro sito un indirizzo di posta elettronica certificata a cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta.

Si introduce il principio per cui le pubbliche amministrazioni si impegnano a risarcire il danno ingiusto causato dall'inosservanza dei termini procedimentali. Gli organi consultivi delle amministrazioni pubbliche sono tenuti a rendere i pareri ad essi obbligatoriamente richiesti entro il termine massimo di quarantacinque giorni decorrenti dal ricevimento della richiesta. L'inutile decorso del termine, senza l'emissione del relativo parere o senza la comunicazione di esigenze istruttorie, attribuisce all'amministrazione richiedente la facoltà (in caso di parere obbligatorio) o l'obbligo (in caso di parere facoltativo) di procedere indipendentemente dall'emanazione del parere.

Art. 33 della legge 69/2009 – Delega al Governo per la modifica del Codice dell'amministrazione digitale (CAD)

A quasi cinque anni dall'emanazione del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 – sul quale sono già intervenute alcune modificazioni e integrazioni – il Parlamento, con la delega contenuta nell'articolo 33 della legge 69/2009, ha dettato i principi ed i criteri direttivi per una riforma volta sia ad adeguare il testo del Codice al veloce sviluppo intervenuto nell'uso delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione, sia ad assicurare maggiore effettività alle molte norme, a carattere programmatico o recanti indicazioni di principio, la cui attuazione ha, finora, segnato il passo, sia per l'inerzia delle amministrazioni che per l'oggettiva scarsità delle risorse disponibili.

Il Codice dell'amministrazione digitale traccia il quadro legislativo generale entro cui può e deve attuarsi la digitalizzazione dell'azione amministrativa. Esso nasce dalla convinzione che la digitalizzazione dell'azione amministrativa sia una vera e propria funzione di governo e che l'utilizzo delle nuove tecnologie debba avvenire nel contesto di una riorganizzazione dei processi e delle strutture in modo da sfruttare al meglio le potenzialità dei nuovi strumenti.

Le disposizioni del Codice si applicano a tutte le amministrazioni statali, regionali e locali, nel rispetto del riparto di competenza dell'articolo 117 della Costituzione, e il Sistema pubblico di connettività, che il Codice disciplina, è una rete che connette tutte queste Amministrazioni.

Il Codice, inoltre, sancisce veri e propri "diritti dei cittadini e delle imprese" in materia di uso delle tecnologie nelle comunicazioni con le amministrazioni e di partecipazione al procedimento amministrativo tramite l'uso degli strumenti informatici e telematici.

Tuttavia questo pur ampio spettro di disposizioni si è rivelato, nel tempo, insufficiente per realizzare le auspicate e indifferibili innovazioni.

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

Si impongono anche ulteriori interventi a livello normativo per assicurare meccanismi di incentivazione a favore di singole amministrazioni, ad esempio garantendo a quelle più "virtuose" la possibilità di riutilizzare, almeno in parte, i risparmi ottenuti tramite l'utilizzo delle tecnologie digitali.

Si tratta, in sostanza, di sviluppare in modo deciso, concreto e operativo il grande progetto della pubblica amministrazione digitale impostato nel 2005, offrendo ai responsabili politici e amministrativi gli strumenti necessari per innovare in modo profondo, rapido, definitivo e strutturale l'azione dei pubblici uffici.

Questi sono gli orientamenti di fondo della delega e in questo solco si muove lo schema di decreto legislativo, che è già stato approvato in sede preliminare dal Consiglio dei ministri del 19 febbraio 2010 ed è ora all'esame delle competenti Commissioni parlamentari

Maggiori approfondimenti sul Codice dell'amministrazione digitale sono contenuti nel capitolo 8 della presente Relazione, dedicato alle iniziative in materia di innovazione tecnologica.

Le modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241 per la riduzione dei termini dei procedimenti amministrativi. Il c.d. Taglia - tempi

La legge 69/2009 apporta importanti modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241, al fine di ridurre i termini di conclusione dei procedimenti e assicurare l'effettività del loro rispetto da parte delle amministrazioni.

L'articolo 7, comma 1, sostituendo integralmente l'art. 2 della legge 241/1990, stabilisce che i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro trenta giorni, a meno che disposizioni di legge ovvero i provvedimenti di cui ai commi 2, 3 e 4 del medesimo articolo 2 non stabiliscano un termine diverso.

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

I regolamenti che rideterminano i termini dei procedimenti devono essere adottati entro un anno dall'entrata in vigore della legge 69/2009 e cioè entro il 4 luglio 2010. In assenza di tali provvedimenti, a decorrere dalla stessa data, le disposizioni regolamentari in vigore che prevedono termini superiori a novanta giorni cessano di avere effetto e ai relativi procedimenti si applica, *ex lege*, il termine di trenta giorni.

Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione del 12 gennaio 2010 sono state adottate le Linee guida, per l'attuazione dell'art.7 della legge 69/2009 per le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali, che forniscono i criteri per

la predisposizione degli schemi di regolamento per la rideterminazione dei termini procedimentali.

Il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150

Il d.lgs.150/2009 recante "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni", si articola in cinque titoli e provvede alla profonda revisione della disciplina del lavoro presso la pubblica amministrazione.

La riforma rafforza il principio di selettività nell'attribuzione degli incentivi economici e di carriera, per premiare i capaci e i meritevoli e incoraggiare l'impegno sul lavoro.

Si introduce il ciclo generale di gestione della *performance*, per consentire alle amministrazioni pubbliche di organizzare il proprio lavoro in un'ottica di miglioramento della prestazione e dei servizi resi (articoli 4-10). Il decreto definisce ogni fase del ciclo di gestione; per garantirne l'omogeneità: le amministrazioni pubbliche dovranno definire gli obiettivi nel Piano di *performance*, controllare e misurare ripensando le strutture e i sistemi esistenti e infine rendicontare, assicurando un elevato livello di trasparenza.

I nuovi soggetti di questo ciclo di gestione (artt. 12-14) sono:

- la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità che agisce come accompagnatore e catalizzatore della riforma, fornendo il know-how necessario attraverso linee guide e garantendo la qualità delle risorse umane e un livello di trasparenza elevato. La Commissione, nominata con il decreto del Presidente della Repubblica del 15 dicembre 2009, si è insediata il 22 dicembre 2009.
- l'Organismo indipendente di valutazione della *performance* che, presso ogni amministrazione, garantisce dall'interno la definizione e l'implementazione dei sistemi di valutazione, nel rispetto dei modelli definiti dalla Commissione. L'Organismo indipendente, nominato dall'organo di indirizzo politico-amministrativo, sostituirà i servizi di controllo interno, previsti dal decreto 30 luglio 1999, n.286, ed eserciterà, in piena autonomia, le attività inerenti alla misurazione e alla valutazione della *performance*.

Il nuovo ciclo di gestione delle *performance* si rifletterà sul rapporto con i dipendenti, attraverso il sistema premiante, e sul rapporto con il pubblico attraverso la *customer satisfaction* e la trasparenza.

Per quanto riguarda il personale, il decreto legislativo fissa le modalità generali di erogazione degli strumenti di valorizzazione del merito: oltre al trattamento accessorio, il bonus annuale delle eccellenze, il premio annuale per l'innovazione, le progressioni economiche, l'attribuzione di incarichi e responsabilità e l'accesso a percorsi di alta formazione (artt. 20-26). Spetta alla contrattazione collettiva definire le modalità attuative dell'erogazione dei premi, nel rispetto della legge, che garantisce il principio di selettività. Il decreto fissa infatti, in materia, una serie di principi nuovi; si stabilisce, ad esempio, che non più di un quarto dei dipendenti di ciascuna amministrazione potrà beneficiare del trattamento accessorio nella misura massima prevista dal contratto, e che non più della metà potrà goderne in misura ridotta al cinquanta per cento, mentre ai lavoratori meno meritevoli non sarà corrisposto alcun incentivo (art.19).

Inoltre, sono previste forme di incentivazione aggiuntive per le *performances* di eccellenza e per i progetti innovativi: si collegano strettamente le progressioni economiche a criteri meritocratici e si prevede l'accesso dei dipendenti più operosi a percorsi di alta formazione che ne favoriscono la crescita professionale e lo sviluppo della carriera. Si intende così segnare un'inversione rispetto alla tendenza alla distribuzione a pioggia dei benefici operata dalla contrattazione integrativa.

Il provvedimento riforma la disciplina della contrattazione collettiva nazionale e integrativa (artt. 32-35 e 53-64). L'obiettivo è dare impulso a un processo di convergenza non solo normativo, ma anche sostanziale, con il settore privato; le norme rispondono alla necessità di far riconoscere il dirigente quale datore di lavoro pubblico, e quindi alla necessità di formulare i poteri del dirigente in quanto responsabile della gestione delle risorse umane e della qualità e quantità prodotto dei risultati delle pubbliche amministrazioni, indicando nello specifico quali materie rientrino nell'ambito della contrattazione.

Le nuove disposizioni collegano contrattazione decentrata, valutazione e premialità: in particolare, viene rafforzato, in coerenza con il settore privato, il vincolo della contrattazione decentrata, e quindi della retribuzione accessoria, all'effettivo conseguimento di risultati programmati e di risparmi di gestione.

In accordo con il principio di delega sulla riduzione del numero dei comparti e delle aree di contrattazione, ferma restando la competenza della contrattazione collettiva per l'individuazione della relativa composizione, il decreto fissa a quattro il numero dei comparti

di contrattazione (art. 54). Qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione. Gli atti di indirizzo all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni – ARAN e le altre competenze relative alla contrattazione collettiva vengono esercitati da comitati di settore. L'ARAN stessa viene rafforzata prevedendo che il Presidente sia nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previo favorevole parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Ai fini di un più stretto collegamento della remunerazione ai risultati, la Commissione per la valutazione fornisce annualmente all'(ARAN) una graduatoria di *performance* delle singole amministrazioni statali per comparto contrattuale, disponendole su almeno tre diversi livelli di merito, e la contrattazione collettiva nazionale definisce le modalità di ripartizione delle risorse per la contrattazione decentrata tra tali livelli di merito, in accordo con un principio di premialità e di riconoscimento economico dei risultati delle singole amministrazioni (art. 54).

Il decreto interviene anche in materia di dirigenza pubblica (art. 37-47), per migliorare l'organizzazione del lavoro, la qualità delle prestazioni erogate al pubblico e realizzare adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico, favorendo il riconoscimento di meriti e demeriti.

Si ampliano le competenze dei dirigenti, sia nei processi di valutazione del personale ai fini della progressione economica e tra le aree e della corresponsione di indennità e premi incentivanti, sia nelle procedure di mobilità con riguardo al personale appartenente a ruoli che presentano situazioni di esubero, al fine di promuovere il riequilibrio e il più efficiente impiego delle risorse umane (art.37).

La disciplina del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali viene modificata regolando il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico degli organi di governo in ambito amministrativo (artt. 40-41).

L'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avviene per concorso pubblico per titoli ed esami. I vincitori del concorso, anteriormente al conferimento dell'incarico dirigenziale generale, sono tenuti all'espletamento di un periodo di formazione presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale (art.47).

Vengono introdotte nuove forme di responsabilità dei dirigenti legate sia al raggiungimento degli obiettivi assegnati, sia al controllo sulla produttività del proprio personale.

Per quanto concerne le sanzioni disciplinari e la responsabilità dei dipendenti pubblici (artt. 65-71), si potenzia il livello di efficienza degli uffici pubblici ed il contrasto ai fenomeni di scarsa produttività e di assenteismo nel pubblico impiego.

Le norme semplificano i procedimenti attraverso l'estensione dei poteri del dirigente della struttura in cui il dipendente lavora, la riduzione e la perentorietà dei termini, il potenziamento dell'istruttoria, l'abolizione dei collegi arbitrali di impugnazione.

Si disciplina in modo innovativo il rapporto fra procedimento disciplinare e procedimento penale, limitando ai soli procedimenti disciplinari più complessi la possibilità di sospensione in attesa del giudizio penale e prevedendo, peraltro, che i procedimenti disciplinari non sospesi siano riaperti se vi è incompatibilità con il sopravvenuto giudicato penale.

Per esigenze di certezza e di omogeneità di trattamento viene definito un catalogo di infrazioni particolarmente gravi assoggettate al licenziamento, che potrà essere ampliato, ma non diminuito, dalla contrattazione collettiva. Sono espressamente previste, inoltre, varie ipotesi di responsabilità per condotte che arrecano danno all'amministrazione pubblica, fra le quali assume particolare rilevanza pratica la responsabilità disciplinare del dirigente o del funzionario che determina per colpa la decadenza dell'azione disciplinare.

Si limita esplicitamente agli eventuali casi di dolo o colpa grave la responsabilità civile del dirigente in relazione all'esercizio dell'azione disciplinare. Si prevede, infine, che i dipendenti che svolgono attività a contatto con il pubblico debbono essere identificabili mediante un cartellino di riconoscimento.

Il decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198

Il decreto legislativo 20 dicembre 2009, n.198, previsto in "Attuazione dell'articolo 4 della legge 15/2009, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici", introduce nell'ordinamento il nuovo istituto dell'azione collettiva contro le inefficienze delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici e ne detta la disciplina processuale.

L'intento del legislatore è quello di poter legare la soddisfazione relativa alla pretesa avanzata da uno o più cittadini al promovimento di un controllo esterno di tipo giudiziale sul

rispetto, da parte delle pubbliche amministrazioni, degli standard (di qualità, di economicità, di tempestività) loro imposti.

Si tratta di un istituto che si affianca all'azione collettiva di cui all'articolo 140-bis del codice del consumo (decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206), da cui, però, differisce profondamente. Quest'ultima, infatti, riguarda le lesioni dei diritti di consumatori e utenti in ambito contrattuale e, per certi ambiti, extracontrattuale, ma non il rapporto tra cittadini e pubbliche amministrazioni. Inoltre, mentre l'azione del codice del consumo mira a proteggere la parte debole dallo squilibrio di posizioni sul mercato, con effetti limitati alla fase del contatto, l'azione qui configurata si propone di intervenire nello stesso processo di produzione del servizio pubblico, correggendone le eventuali storture.

Infatti, l'eventuale sentenza finale di accoglimento comporta di porre rimedio al disservizio causato (tanto che il giudizio deve essere preceduto da una diffida, meccanismo del tutto assente nel codice del consumo), ma non provvede sul risarcimento del danno cagionato dall'inefficienza. Per i concessionari di servizi pubblici, destinatari sia della presente azione sia di quella di cui all'art. 140-bis del codice del consumo, le due azioni sono complementari e non si sovrappongono né quanto a natura e presupposti, né quanto alla disciplina, né – infine – quanto agli effetti.

Sono escluse dai destinatari dell'azione le autorità amministrative indipendenti, sia in quanto non contemplate nel comma 2 dell'art. 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ossia dalla disciplina fondamentale del pubblico impiego, cui si rivolge la complessiva opera di riforma perseguita con la delega di cui alla legge 15/2009, sia in quanto non svolgono compiti di amministrazione attiva.

Sono state introdotte, inoltre, misure per evitare che il procedimento si sovrapponga a quello instaurato, per i medesimi fatti, dalle autorità di regolazione e controllo preposte al settore interessato e a quello istaurato, sempre per i medesimi fatti, dalle associazioni dei consumatori e degli utenti ai sensi dell'articolo 140 del codice del consumo.

Gli elementi caratterizzanti la disciplina contenuta nel decreto sono:

- l'oggetto del ricorso (art. 1, comma 1), riferito alla lesione di interessi giuridicamente rilevanti per una pluralità di utenti provocata dalla violazione di standard qualitativi ed economici, o degli obblighi contenuti nelle Carte di servizi, ovvero, ancora, dalla violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi entro un termine di legge;

- la sua proponibilità, sia da parte dei singoli aventi un interesse diretto, concreto e attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata, sia da parte di associazioni e comitati a tutela degli interessi dei propri associati (art. 1, comma 4);
- la previsione di una diffida preventiva all'amministrazione, che viene così resa edotta tempestivamente della pretesa collettiva e può porre rimedio ai vizi lamentati scongiurando la proposizione dell'azione (art. 3, commi 1 e 2);
- la devoluzione della cognizione delle controversie al giudice amministrativo, in grado di esercitare quel controllo penetrante sull'operato della pubblica amministrazione che l'ambito oggettivo della norma richiede e consente (art. 3, comma 3);
- il collegamento della sentenza con l'eventuale avvio di procedure innanzi agli organi preposti all'individuazione dei soggetti che abbiano cagionato l'inefficienza, alla loro valutazione e all'avvio del giudizio disciplinare, oltre che la sua comunicazione alla Corte dei conti e agli organismi che dovrebbero in futuro presiedere alla valutazione delle *performance* pubbliche (art. 4, commi 3 e 4);
- la previsione di idonee forme di pubblicità del procedimento giurisdizionale, della sentenza e delle misure adottate per ottemperarvi (art. 1, comma 2, art. 4, commi 2 e 5);
- la possibilità di ricorrere al giudice dell'ottemperanza, in base ai principi generali del processo amministrativo, se l'amministrazione o il concessionario di servizi pubblici non adempie alla pronuncia (art. 5).

Art. 17 del decreto legge 1 luglio 2009 n. 78 per la riduzione e riordino degli enti pubblici non economici. Le modifiche al c.d Taglia-enti

Il meccanismo cosiddetto Taglia-enti è stato introdotto dall'articolo 26 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, al fine di ridurre il numero degli enti pubblici non economici attraverso specifici meccanismi di soppressione e di riordino. Per maggiori dettagli in merito all'attuazione dell'art.26 si rinvia al successivo paragrafo in materia di riduzione degli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni.

L’articolo 17 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78 recante “Provvedimenti anti crisi, nonché proroga di termini”, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 ha introdotto alcune novità sia sostanziali che procedurali:

- resta confermata la soppressione degli enti in caso di mancato riordino, ma è stata disposta una proroga al 31 ottobre: entro questa scadenza, per evitare la soppressione, i regolamenti di riordino sono stati approvati, pur se in via preliminare, dal Consiglio dei ministri;
- sul piano procedurale, i Ministri per la pubblica amministrazione e l’innovazione, per la semplificazione normativa e per l’attuazione del programma di governo non sono più i proponenti, ma sono chiamati ad esprimere sui regolamenti di riordino unicamente il proprio concerto, mentre il potere di proposta è stato attribuito direttamente all’Amministrazione vigilante;
- è stata accentuata la finalizzazione del taglia-enti ad obiettivi di risparmio per il bilancio dello Stato;
- sono, inoltre, previste misure di salvaguardia, da attuare temporaneamente fino al raggiungimento dell’obiettivo di risparmio, come il blocco delle assunzioni ed il parziale ‘congelamento’ degli stanziamenti di bilancio.
- infine, sulla base dei dati comunicati dalle singole Amministrazioni all’esito del riordino degli enti e degli altri interventi di contenimento della spesa, sono eventualmente determinate riduzioni di stanziamento definitive, nella misura necessaria ad assicurare l’integrale conseguimento del prefissato obiettivo di risparmio.

Il decreto legge 30 dicembre 2009, n.194 (“Proroga di termini previsti da disposizioni legislative”) ha previsto che gli enti pubblici non economici di cui al secondo periodo dell’articolo 26 del d.l.112/2008 sono soppressi qualora i relativi regolamenti di riordino, approvati in via preliminare entro il 31 ottobre 2009, non siano stati adottati in via definitiva entro il 31 ottobre 2010, con esclusione di quelli che formano oggetto di apposite previsioni legislative di riordino entrate in vigore nel corso della XVI legislatura.

1.1.2 Le iniziative legislative attualmente all'esame del Parlamento

Atto Camera n. 1441-QUATER F

Rappresenta il completamento dell'azione di Governo relativamente alle misure di riorganizzazione della pubblica amministrazione tratteggiate con il "Piano industriale per la Pubblica Amministrazione" impostato con il DPEF per gli anni 2009-2013.

Il disegno di legge in esame contiene varie misure in materia di lavoro pubblico e privato a completamento della manovra di finanza pubblica per il triennio 2009-2011,volta ad implementare la trasparenza dei dati relativi al pubblico impiego, con misure rivolte all'attività di 'semplificazione', con lo scopo di ridurre entro il 2012 di almeno il 25% gli oneri amministrativi per le imprese; con l'innovazione e la digitalizzazione della P.A. e del Paese, in particolare in settori quali la Scuola, l'Università, la Giustizia e la Sanità; nonché mediante specifiche iniziative legislative per il miglioramento del rapporto pubblica amministrazione - cittadini e imprese.

Si prevedono, all'articolo 5, misure di semplificazione degli adempimenti inerenti gli obblighi formali di informazione cui sono tenute le pubbliche amministrazioni all'atto dell'instaurazione del rapporto di lavoro.

La disciplina del trattamento dei dati personali effettuato da soggetti pubblici, di cui all'articolo 14, coniuga l'accessibilità dei dati relativi allo svolgimento di prestazioni di chiunque svolga una funzione pubblica con la disciplina di garanzia alla riservatezza contenuta nel Codice della *privacy*.

I dipendenti pubblici (articolo 18) possono essere collocati in aspettativa non retribuita per un periodo massimo di 12 mesi, anche per avviare attività professionali e imprenditoriali. In tale periodo, conseguentemente, non trovano applicazione le disposizioni in materia di incompatibilità e di cumulo degli impieghi attualmente vigenti per i dipendenti della pubblica amministrazione.

L'articolo 19 introduce la specificità del comparto sicurezza a sottolineare il ruolo svolto per la difesa delle istituzioni democratiche.

Le disposizioni di cui all'articolo 21 modificano il d.lgs. 165/2001, prevedendo l'obbligo di garantire pari opportunità e assenza di discriminazioni dirette o indirette nel settore pubblico. Le pubbliche amministrazioni sono chiamate a garantire, a questo fine, il contrasto e l'eliminazione di ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno, prevedendo altresì l'istituzione del Comitato unico di Garanzia per le pari opportunità, la

valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni che si occuperà contrastare anche di il fenomeno del cd. '*mobbing'*.

Si prevede (art.23) una delega al Governo volta al riordino della disciplina dei permessi, dei congedi e delle aspettative spettanti ai lavoratori dipendenti del settore pubblico e privato. Ai fini dell'emanazione dei decreti legislativi attuativi saranno sentite le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

L'articolo 24, reca modifiche alla disciplina sui permessi lavorativi, ai lavoratori dipendenti pubblici e privati, per l'assistenza a soggetti portatori di *handicap*, di cui alla legge 5 febbraio 1992, n.104. Le norme delineano l'ambito di applicazione soggettivo relativo al diritto ai 3 giorni di permesso mensile retribuito fruibili anche in maniera continuativa coperti da contribuzione pensionistica figurativa, limitandone il diritto al grado di parentela e il diritto ad un solo lavoratore dipendente relativamente all'assistenza alla stessa persona con handicap in situazione di gravità. Si dispone, inoltre, che le pubbliche amministrazioni devono comunicare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica i dati relativi ai propri dipendenti che fruiscono dei suindicati permessi mensili retribuiti, ovvero dei permessi retribuiti previsti per i minori con *handicap* in situazione di gravità e di età non superiore ai tre anni. In materia di controlli delle assenze per malattia, le disposizioni dell'articolo 25 prevedono che, a decorrere dal 1° gennaio 2010, sono estese anche al settore privato le norme in materia di rilascio e di trasmissione dell'attestazione di malattia già introdotto per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche con l'articolo 55-*septies* del d.lgs. 165/2001, introdotto con il d.lgs. 150/2009. Si evidenzia che, con le predette disposizioni, la trasmissione della certificazione medica – rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale – avviene per via telematica direttamente dal medico, ovvero dalla struttura sanitaria, all'INPS che a sua volta la invia all'amministrazione di competenza. Il medesimo articolo 55-*septies* prevede, infine, che l'espletamento dei controlli delle amministrazioni pubbliche per le assenze di malattia avvenga anche nel caso di assenza per un solo giorno.

Atto Senato n. 2156

Il disegno di legge si compone di tre capi, che corrispondono ad altrettanti ‘pilastri’ dell’azione di contrasto alla corruzione e all’illegalità nel settore pubblico: prevenzione generale, controlli mirati e sanzioni.

Il capo I contiene misure per la prevenzione del fenomeno corruzione, frutto di un cambiamento culturale, prima ancora che giuridico, che riflette un approccio multi disciplinare nel quale i tradizionali strumenti sanzionatori rappresentano solamente alcuni dei diversi fattori per la lotta alla corruzione e all’illegalità nell’azione amministrativa.

In questo quadro, gli articoli da 1 a 5 stabiliscono le iniziative di medio e lungo periodo che rispondono, da una parte, alla domanda di trasparenza e controllo proveniente dai cittadini e, dall’altra, alla necessità di adeguare l’ordinamento giuridico agli standard internazionali, riducendo così il livello di corruzione nel nostro Paese. L’articolo 1 del disegno di legge istituisce il Piano nazionale anticorruzione. Si tratta di uno strumento che attua le politiche e le buone pratiche di prevenzione della corruzione specificatamente previste nel capo II della Convenzione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall’Assemblea generale dell’ONU il 31 ottobre 2003, con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116. L’adozione del Piano nazionale anticorruzione si rende necessaria anche a seguito della valutazione fatta, tra l’ottobre 2008 e il giugno 2009, dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), organismo istituito nell’ambito del Consiglio d’Europa, di cui l’Italia fa parte dal 2007.

Il Piano nazionale anticorruzione è predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a partire dai singoli piani di azione, nei quali ciascuna amministrazione centrale indica: il grado di esposizione al rischio corruzione dei propri uffici; le misure organizzative necessarie a fronteggiare tale rischio; le procedure di selezione, formazione e rotazione dei dipendenti che operano in settori sensibili; e, infine, le soluzioni, anche normative, per prevenire e, comunque, individuare gli illeciti. L’articolo l prevede inoltre che una Rete nazionale anticorruzione, composta da referenti di ciascuna pubblica amministrazione, fornisca al Dipartimento della funzione pubblica elementi per valutare l’idoneità degli strumenti adottati per prevenire e combattere la corruzione, per definire programmi informativi e formativi per i dipendenti pubblici che favoriscano il corretto e onorevole esercizio delle funzioni ad essi affidate, per monitorare l’effettiva

attuazione dei singoli piani di azione. Infine, presso il Dipartimento della funzione pubblica è istituito un Osservatorio sulla corruzione e gli altri illeciti nella pubblica amministrazione, con compiti di analisi e informazione.

La trasparenza dell'attività amministrativa, l'accesso e la conoscenza dei procedimenti da parte dei cittadini rappresentano fattori determinanti per favorire il controllo e la legalità dell'azione amministrativa. In questo quadro, come già previsto con riferimento ad altre attività della pubblica amministrazione, l'articolo 2 del disegno di legge stabilisce che la trasparenza amministrativa rientra tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, previsti dall'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. A tal fine, l'articolo 2 prevede l'obbligo di pubblicazione, sui siti istituzionali delle amministrazioni, delle informazioni relative a procedimenti amministrativi 'sensibili', quali quelli che hanno ad oggetto autorizzazioni, concessioni, appalti pubblici, erogazioni di benefici economici a persone o enti pubblici o privati, concorsi e progressioni di carriera. Al di fuori di questi procedimenti, lo stesso articolo 2 prevede che le amministrazioni debbano, in ogni caso, realizzare il monitoraggio dei termini del procedimento amministrativo per individuare anomalie nell'azione amministrativa che possano costituire sintomi di *maladministration* o di inefficienza amministrativa.

I commi 4 e 5 dell'articolo 2 prevedono che le amministrazioni rendano noto, tramite i propri siti istituzionali, almeno un indirizzo di posta elettronica certificata che il cittadino può utilizzare per trasmettere istanze ai sensi dell'articolo 38 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e ricevere informazioni circa i provvedimenti e i procedimenti amministrativi che lo riguardano. In questo caso, le amministrazioni sono tenute a rispondere entro termini predeterminati, ma possono anche consentire l'accesso diretto ai dati e alle informazioni rilevanti, utilizzando gli opportuni strumenti di identificazione informatica previsti dal codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

Il comma 6 dell'articolo 2 prevede che con decreto del Presidente della Repubblica su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza unificata, sono individuate le informazioni rilevanti ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza previste nei commi 1 e 2 e delle modalità di pubblicazione. È altresì specificato che alla pubblicità in materia di procedure di affidamento dei contratti pubblici

rimangono applicabili le disposizioni già previste dal codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, di seguito denominato Codice dei contratti pubblici.

Il comma 7 prevede che la mancata o incompleta pubblicazione delle informazioni di cui al comma 6 costituisce per l'amministrazione una violazione degli standard qualitativi ed economici ai sensi dell'articolo 1 del d.lgs.198/2009, ed è valutabile ai sensi dell'articolo 21 del d.lgs. 165/2001.

L'articolo 3 introduce misure per favorire la trasparenza nell'ambito dei contratti pubblici, modificando l'articolo 7 del codice dei contratti pubblici.

L'articolo 4 ha la finalità di ridurre gli oneri amministrativi per le imprese e, al tempo stesso, di garantire maggiore certezza pubblica all'azione amministrativa.

L'articolo 5 risponde all'esigenza di realizzare un efficace sistema di controlli nei confronti dei subappalti, al fine di estendere alle imprese subappaltatrici i controlli antimafia espletati in via principale nei confronti dell'impresa aggiudicataria. È prevista la facoltà, per gli esecutori dei lavori, servizi e forniture, di attingere da un elenco, istituito presso le prefetture, di fornitori e prestatori di servizi non soggetti a rischio di tentativi di infiltrazione mafiosa (decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490, e regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252). L'elenco sarà periodicamente aggiornato e, con specifico regolamento, verranno definite le modalità per l'istituzione e l'aggiornamento dell'elenco stesso, la durata dell'iscrizione, l'attività di verifica ed i casi di sospensione e decadenza dell'iscrizione. Il capo II contiene norme relative ai controlli negli enti locali. Il capo III del disegno di legge contiene disposizioni per la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

Atto Senato n. 2243

Il disegno di legge, approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 9 giugno 2010, attualmente all'esame del Senato della Repubblica, è stato dichiarato collegato alla manovra finanziaria per gli anni 2010-2013 nella risoluzione di approvazione del D.P.E.F.

Nell'articolo 2 si prevede un raccordo diretto tra lo sportello unico per le attività produttive e le Camere di Commercio per la trasmissione di notizie economiche e amministrative.

L’articolo 3 introduce modifiche alla legge 23 luglio 2009, n. 99, recante delega al Governo per il riassetto normativo delle prescrizioni e degli adempimenti procedurali applicabili alle imprese, e proroga di 18 mesi il termine della delega al Governo per il riassetto degli adempimenti procedurali delle imprese. Il potere di proposta circa l’adozione dei decreti legislativi è esteso ai Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione. Inoltre, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione, la semplificazione e lo sviluppo economico si possono definire intese con le Regioni per l’armonizzazione delle iniziative di competenza.

L’articolo 7 riduce gli oneri derivanti dalla conservazione cartacea delle cartelle cliniche per le amministrazioni sanitarie, anche per le strutture private accreditate, prevedendo la conservazione su supporto digitale; l’eventuale rilascio su supporto cartaceo, potrà avvenire solo su espressa richiesta e dietro pagamento di un corrispettivo (diritto di segreteria).

Si interviene sulle norme per la semplificazione dell’azione amministrativa di cui alla legge 241/1990. In particolare, si rende più proficuo e veloce il ricorso alla Conferenza dei servizi ai fini dell’adozione della determinazione finale. Si amplia la portata applicativa del vigente articolo 25 del d.l.112/2008 estendendo il metodo di misurazione e riduzione degli oneri anche alle materie di competenza regionale, previo passaggio in Conferenza Unificata, e agli oneri gravanti sui cittadini. L’articolo 22 prevede che una serie di comunicazioni tra Comuni, tra Comuni e Questure, tra Comuni e notai si svolgano solo tramite posta elettronica certificata (PEC), con accelerazione dei procedimenti e risparmio di risorse. Le disposizioni si applicano solo alle amministrazioni pubbliche già in possesso di siti internet con l’indicazione di casella di posta elettronica certificata, ai sensi dell’art. 54, comma 2-*ter*, d.lgs. 82/2005.

Si introduce (articolo 30) il valore giuridico della pagella *on-line* che è in via di definizione nel quadro degli interventi relativi al settore Scuola, individuati dal Piano per l’*e-Government* 2012. A seguito di detti interventi, tutte le istituzioni scolastiche pubbliche e paritarie saranno connesse in rete e dotate di strumenti e servizi tecnologici avanzati per la didattica e le relazioni fra la scuola e la famiglia, tra cui la possibilità di rendere disponibile alle famiglie la pagella in formato digitale.

Il provvedimento, tra l’altro, intende facilitare le attività dei docenti universitari, semplificare le relazioni tra studenti, docenti e Università ed accelerare il percorso di razionalizzazione e dematerializzazione delle procedure amministrative attraverso la realizzazione di un insieme di servizi innovativi.

Si estende anche agli stranieri residenti la possibilità di utilizzare la posta elettronica certificata (articolo 32).

Il Capo III contiene la delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche, che definirà i doveri generali delle stesse e dei loro dipendenti nei confronti dei cittadini.

I principi e criteri cui dovrà attenersi il legislatore delegato nell'emanazione della Carta dei doveri sono:

- trasparenza;
- buona fede e leale collaborazione;
- tempi ragionevoli di adozione dei provvedimenti;
- chiarezza e semplicità del linguaggio;
- accesso ai servizi;
- documentazione amministrativa;
- accesso ai documenti amministrativi;
- richieste indebite;
- violazioni e inadempimento degli obblighi;
- strumenti e poteri sostitutivi;
- ruolo del Dipartimento della funzione pubblica;
- responsabilità delle amministrazioni.

Infine, si delega il Governo ad adottare un decreto legislativo per la semplificazione e per il riassetto delle vigenti norme concernenti l'attività amministrativa, i procedimenti, i poteri e i doveri delle amministrazioni pubbliche e dei loro dipendenti, nonché per il coordinamento di queste con le disposizioni della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche che sarà emanata in attuazione degli articoli 41 e 42.

1.2 L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni

Nel presente paragrafo vengono presentate le direttrici previste per il ridimensionamento degli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art.74 del d.l. 112/2008, convertito nella legge 133/2008, e le misure adottate al fine di apportare una sensibile semplificazione nell'iter procedurale di riorganizzazione dei Ministeri.

Detta procedura, finalizzata al raggiungimento degli obiettivi di risparmio della spesa, si è realizzata, per quanto riguarda gli enti pubblici non economici, mediante interventi di

soppressione o riordino previsti dall'art. 26 del d.l. 112/2008, c.d. Taglia-enti, successivamente modificato dal d.l. 78/2009.

1.2.1 La riduzione degli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni

L'applicazione dell'articolo 74 del d.l. 112/2008 da parte di Ministeri ed enti pubblici non economici

L'adozione di un articolato piano di riorganizzazione dei Ministeri – di cui all'art. 1, commi da 404 a 415 – ovvero delle agenzie e degli enti pubblici non economici – di cui all'art. 1, commi da 440 a 455 – e degli enti di ricerca – di cui all'art. 1, commi 638 e 639 – era già stato previsto dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296, (legge finanziaria per il 2007) "al fine di razionalizzare e ottimizzare l'organizzazione delle spese e dei costi di funzionamento".

Con il d.l. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge 133/2008, e recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, gli interventi in materia di razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche sono stati circostanziati nell'ambito del Piano industriale della pubblica amministrazione, che ha individuato in maniera organica il quadro normativo dei criteri e dei principi guida, definendo importanti direttrici così schematizzabili:

a) *ridimensionamento degli assetti organizzativi esistenti, secondo principi di efficienza, razionalità ed economicità.* Alle amministrazioni viene chiesto di realizzare l'obiettivo attraverso la concentrazione dell'esercizio delle funzioni istituzionali basata sul riordino delle competenze degli uffici e l'unificazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali. Fatte salve specifiche esigenze organizzative derivanti anche dalle connessioni con la rete periferica, è prevista la riduzione, in ogni caso, del numero degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale adibiti allo svolgimento di tali compiti con l'obiettivo di una riduzione complessiva degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale, in misura non inferiore, rispettivamente, al 20 e al 15% di quelli esistenti e contestuale corrispondente riduzione delle dotazioni organiche;

b) *riduzione del contingente di personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e di supporto* in misura non inferiore al 10% con contestuale riallocazione delle risorse umane eccedenti tale limite negli uffici che svolgono funzioni istituzionali;

c) *rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale*, ad esclusione di quelle degli enti di ricerca, apportando una riduzione non inferiore al 10% della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale

d) *possibilità per le amministrazioni di disciplinare, mediante appositi accordi, forme di esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali,* compresa la gestione del personale, nonché l'utilizzo congiunto delle risorse umane in servizio presso le strutture centrali e periferiche

e) *rideterminazione della rete periferica su base regionale o interregionale*, oppure, in alternativa, riorganizzazione delle esistenti strutture periferiche nell'ambito delle prefetture-uffici territoriali del Governo nel rispetto delle procedure previste dall'articolo 1, comma 404, lettera c), della legge 296/2006

Rispetto alla legge finanziaria 2007, il Piano industriale della P.A. ha previsto l'estensione del disegno di riorganizzazione ad una platea di destinatari più ampia (amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, inclusa Presidenza del Consiglio dei Ministri, agenzie, questa volta comprese anche le agenzie fiscali, gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca, nonché gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del d.lgs. 165/2001), consentendo di scontare, tuttavia, ai fini dell'attuazione delle misure previste, gli effetti delle riduzioni degli assetti organizzativi apportati in attuazione dell'intervento previsto ai sensi della Legge Finanziaria 2007, qualora vi fossero stati.

Ciascuna amministrazione è stata chiamata ad adottare i relativi provvedimenti attuativi in relazione alle procedure e al tipo di atto richiesto per l'emanazione dei regolamenti organizzativi e per la definizione delle dotazioni organiche dalle disposizioni in materia di organizzazione, ivi comprese quelle previste dalla legge 296/2006, e dai rispettivi ordinamenti.

Sino all'emanazione di tali provvedimenti correlati al processo di riorganizzazione, le dotazioni organiche sono state provvisoriamente individuate in misura pari ai posti coperti alla data del 30 settembre 2008 e, alle amministrazioni che non avessero adempiuto a quanto previsto, è stato fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia di contratto.

Negli intenti del legislatore, la c.d. Riduzione degli assetti organizzativi dell'art. 74 del d.l. 112/2008 non doveva essere una mera operazione di taglio alle strutture organizzative delle amministrazioni e degli enti destinatari. I risparmi, in termini quantitativi e di risorse

finanziarie, si sarebbero dovuti ottenere attraverso un complessivo ripensamento delle funzioni e delle attività improntate ad ottenere recuperi di efficienza, razionalità ed economicità delle rispettive organizzazioni.

In tal senso, la norma indicava nella concentrazione dell'esercizio delle funzioni istituzionali basata sul riordino delle competenze degli uffici e l'unificazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali e nel ripensamento delle strutture periferiche, le leve organizzative da utilizzare. Ciò soprattutto in relazione alle amministrazioni centrali, per le quali era lecito attendersi una oculata politica di eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali, in particolare mediante un'ottimizzazione della funzione logistica-strumentale, anche con un ricorso ancora più consistente alla strumentazione informatica oramai ampiamente disponibile e mediante una riorganizzazione degli uffici con funzioni ispettive e di controllo, da realizzarsi eliminando duplicazioni di funzioni e aumentando la funzionalità di tali strutture in coerenza con i piani ed i programmi di attività delle singole amministrazioni.

Una particolare attenzione, poi, era stata destinata alla necessità di ripensare l'organizzazione territoriale delle amministrazioni.

La norma prevedeva in proposito la costituzione di uffici regionali ovvero la riorganizzazione delle strutture periferiche presso le prefetture-uffici territoriali del Governo, suggerendo – come fattori di razionalizzazione – la realizzazione dell'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali, l'istituzione dei servizi comuni, l'utilizzazione in via prioritaria dei beni immobili di proprietà pubblica.

Venivano, altresì, anche indicate a ciascun Ministero, come variabili decisionali per l'individuazione della nuova soluzione organizzativa, la densità demografica e la conformazione geografica del territorio, con particolare riferimento alla distanza tra le sedi interessate dalla riorganizzazione, ai relativi tempi di percorrenza in relazione all'efficienza e alla frequenza dei mezzi di collegamento e, come obiettivi la tutela dei livelli di servizio assicurati all'utenza, le specifiche esigenze di prossimità e decentramento nella prestazione dei servizi stessi e la necessità di interconnessione dei sistemi informativi delle amministrazioni statali presenti sul territorio, laddove non già esistente. La scala su cui operare il riassetto avrebbe dovuto anche essere coerente con la prospettiva della progressiva attuazione del trasferimento di funzioni statali verso Regioni ed enti locali e con la necessità di riaggregazione delle residue funzioni mantenute in capo allo Stato sul territorio, secondo modalità capaci di consentire la possibilità di interfacciare l'attività delle diverse componenti

del sistema amministrativo operanti in ambito locale, rafforzando le capacità di raccordo con le autonomie territoriali in attuazione del principio di leale collaborazione.

Tale scala avrebbe anche dovuto avere riguardo alla possibile riduzione del numero degli uffici addetti ad attività strumentali, alle opportunità di razionalizzare e integrare le attività di auto-amministrazione e alla più proficua interazione tra le singole amministrazioni, anche nella prospettiva dell'istituzione di servizi comuni e/o di centri interservizi.

Allo stato, non sembra potersi affermare che tali disposizioni abbiano trovato attuazione.

L'altra fondamentale leva organizzativa, anch'essa di difficile applicazione almeno nel breve periodo, è stata la riduzione delle dotazioni organiche al fine di assicurare che il personale utilizzato per funzioni di supporto non ecceda comunque il 10% delle risorse umane complessivamente utilizzate da ogni amministrazione. Veniva richiesto, a tale proposito, che, mediante processi di riorganizzazione e di formazione e riconversione, il personale addetto alle funzioni in parola fosse ridotto in misura non inferiore all'8% all'anno fino al raggiungimento del limite predetto.

Le funzioni di supporto individuate, e dunque interessate dall'intervento, sono quelle che attengono alle attività di gestione delle risorse umane, ai sistemi informativi in relazione allo svolgimento di attività non istituzionali, ai servizi manutentivi e logistici, agli affari generali, ai provveditorati e alla contabilità, secondo l'accezione individuata per le relative linee di attività della Relazione allegata al conto annuale del Ministero dell'economia e delle finanze. Per quanto attiene alla razionalizzazione degli uffici di supporto, si prevedeva che questa non avrebbe dovuto incidere sul livello qualitativo dei servizi resi nei confronti delle altre strutture, tenendo conto, in ogni caso, dello specifico fabbisogno di queste ultime.

Il decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207

Le difficoltà riscontrate nell'applicazione dell'art. 74 del d.l. 112/2008 da parte di molte tra le amministrazioni destinatarie ha portato il legislatore ad intervenire introducendo, con l'art. 41, comma 10, del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti e convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 27 febbraio 2009, n. 14, il differimento al 31 maggio 2009 del relativo termine originariamente previsto per il 30 novembre 2008.

Tali difficoltà sono risultate amplificate nel caso delle amministrazioni centrali, a causa anche dell'evidenziata necessità di ricorrere alle procedure e al tipo di atto richiesto per

l’emanazione dei regolamenti organizzativi e per la definizione delle dotazioni organiche, che ha posto in molti casi serie difficoltà in relazione alla complessità degli iter procedurali richiesti.

A tale proposito, si ricorda che l’art. 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante le norme di riforma dell’organizzazione del Governo, a norma dell’articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, prevede che l’organizzazione, la dotazione organica, l’individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale ed il loro numero, le relative funzioni e la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale, l’individuazione dei dipartimenti, nei casi e nei limiti fissati dalle disposizioni dello stesso decreto legislativo, e la definizione dei rispettivi compiti sono stabiliti con regolamenti o con decreti del ministro emanati ai sensi dell’articolo 17, comma 4-bis, della legge 400/1988. Tali regolamenti raccolgono tutte le disposizioni normative relative a ciascun ministero con conseguente abrogazione delle restanti norme vigenti con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti medesimi.

Al fine di apportare una sensibile semplificazione nell’iter procedurale del procedimento di organizzazione dei Ministeri e, in particolare, agevolare le riduzioni degli assetti organizzativi di cui all’articolo 74 del d.l. 112/2008, si consente ai predetti Ministeri di provvedere alla riduzione delle dotazioni organiche con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri; si è, dunque, intervenuti con l’art. 41, comma 10, del d.l. 207/2008 anche nella materia dell’individuazione degli uffici di livello dirigenziale.

Anche in deroga all’eventuale distribuzione degli uffici di livello dirigenziale non generale stabilita nel regolamento di organizzazione del singolo Ministero, è stata estesa la facoltà di utilizzare lo strumento del decreto ministeriale di natura non regolamentare non soltanto per gli uffici di livello dirigenziale non generale e la definizione dei relativi compiti di ciascun ministero, ma anche per la distribuzione dei predetti uffici tra le strutture di livello dirigenziale generale. Una soluzione che ha dato un impulso ai Ministeri, favorendo un’accelerazione negli adempimenti.

Anche qui è necessario evidenziare che la sanzione che blocca le assunzioni è quella che induce maggiormente le amministrazioni ad operare gli interventi di razionalizzazione.

Nel provvedimento d’urgenza citato (d.l. 207/2008) è stato necessario disporre la proroga dell’utilizzo di risorse finanziarie per le assunzioni per evitare che il blocco vanificasse, per decorso del tempo, gli stanziamenti previsti dalle leggi finanziarie 2007 e 2008. Pertanto, fermo restando la previsione del blocco assunzionale ex art. 74, comma 6, per

le amministrazioni e gli enti inadempienti circa i previsti interventi di riduzione organizzativa, si prorogava:

- al 31 dicembre 2010 il termine per procedere alle assunzioni di personale a tempo indeterminato relative alle cessazioni verificatesi nell'anno 2007, di cui all'articolo 1, commi 523 e 643, della legge 296/2006, e successive modificazioni
- al 30 giugno 2009 il termine per procedere alle stabilizzazioni di personale relative alle cessazioni verificatesi nell'anno 2007, di cui all'articolo 1, comma 526, della legge 296/2006, e successive modificazioni
- al 30 settembre 2009 il termine per procedere alle assunzioni di personale a tempo indeterminato di cui all'articolo 1, comma 527, della legge 296/2006, e successive modificazioni, ed il termine per effettuare le assunzioni di personale già autorizzate per l'anno 2008 ai sensi dell'articolo 3, comma 89, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

I processi di riorganizzazione dei Ministeri. L'istituzione del Ministero della salute

E' importante sottolineare che i processi di riorganizzazione dei Ministeri previsti dalla c.d. Riduzione degli assetti organizzativi dell'art. 74 del d.l. 112/2008 si affiancano ed integrano, ove necessario, il riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri in relazione al nuovo assetto strutturale del Governo, come ridefinito ai sensi dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 244/2007 e previsto con il decreto legge 16 maggio 2008, n. 85, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 luglio 2008, n. 121.

Da una parte, in base a detta norma il numero dei Ministeri è stato ristabilito in dodici. E' stato, inoltre, definito il numero totale dei componenti del Governo che, a qualsiasi titolo – ivi compresi Ministri senza portafoglio, vice Ministri e Sottosegretari – non può essere superiore a sessantacinque e la composizione del Governo, che deve essere coerente con il principio sancito nel secondo periodo del primo comma dell'articolo 51 della Costituzione.

Dall'altra, rispetto al trasferimento delle funzioni, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, era stata, altresì, prevista – limitatamente alle strutture delle amministrazioni interessate da detto trasferimento – la ridefinizione degli assetti organizzativi e del numero massimo delle strutture di primo livello, in modo da assicurare, fermi restando i

conseguenti processi di riallocazione e mobilità del personale, che al termine del processo di riorganizzazione fosse ridotta almeno del 20%, per le nuove strutture, la somma dei limiti delle spese strumentali e di funzionamento previsti rispettivamente per i Ministeri di origine e i Ministeri di destinazione.

Rispetto a tale disegno, poi, la legge 13 novembre 2009, n. 172 ha istituito il Ministero della salute (oltre a prevedere un incremento del numero complessivo dei Sottosegretari di Stato), scorporandone le strutture dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e portando così il numero complessivo dei Ministeri, ai sensi del comma 376 dell'articolo 1 della legge 244/2007, a tredici.

Nelle more dell'attuazione delle misure previste dall'art. 74 del d.l.112/2008 nonché delle misure previste dall'art. 1, commi 404 e seguenti, della legge 296/2006, al fine di assicurare la funzionalità delle strutture, per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed il Ministero della salute, è stata fatta salva la possibilità di provvedere alla copertura dei posti di funzione di livello dirigenziale generale e non, ovvero di procedere ad assunzione di personale non dirigenziale, nei limiti delle dotazioni organiche previste dal regolamento vigente, tenendo conto delle riduzioni da effettuare ai sensi della normativa richiamata e, comunque, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni.

In ogni caso, i Ministeri erano tenuti a presentare, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge, i provvedimenti di riorganizzazione ai sensi dell'articolo 17, comma 4-*bis*, lettera b), della legge 400/1988, e dell'articolo 4, comma 1, del d.l.gs. 300/1999, anche ai fini dell'attuazione delle suddette misure. Inoltre, ai fini dell'attuazione delle misure previste dall'art. 74, comma 3, del d.l. 112/2008 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stato chiamato a promuovere con gli enti previdenziali e assistenziali pubblici vigilati l'integrazione logistica e funzionale delle sedi territoriali.

L'adesione delle amministrazioni ai criteri di riorganizzazione. Le situazioni di soprannumero di personale. Le deroghe previste.

Per quanto attiene alle amministrazioni centrali, i Ministeri dello sviluppo economico e delle infrastrutture e dei trasporti avevano dato, nel corso dell'anno 2008, attuazione alle disposizioni riguardanti la loro riorganizzazione.

Per sei Ministeri (Istruzione, università e ricerca, Beni e attività culturali, Politiche agricole alimentari e forestali, Ambiente e della tutela del territorio e del mare, Difesa, Interno), di cui il primo interessato anche dalle operazioni di accorpamento di cui al decreto legge 85/2008, che hanno ultimato l'iter previsto mediante l'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica concernenti la loro riorganizzazione ministeriale, è stata realizzata la riduzione degli uffici e/o posti di funzione di livello dirigenziale generale e non nella misura fissata dal legislatore, prima dai commi 404 e seguenti della legge 296/2006 e poi dall'art. 74 del d.l. 112/2008 (rispettivamente 20% e 15% in meno rispetto a quelli vigenti), seppure in alcuni casi le riduzioni operate non hanno comportato la soppressione o unificazione di strutture dirigenziali ma eliminato posti di funzione con incarichi di consulenza, studio e ricerca e/o posti previsti negli uffici della diretta collaborazione dei Ministri;

I Ministeri della giustizia e degli affari esteri hanno presentato gli schemi di regolamento volti a dare attuazione agli obiettivi di riordino di cui al punto precedente. I relativi schemi regolamentari di riorganizzazione stanno seguendo l'iter procedurale. Anche per detti Ministeri si segnala che l'attuazione della norma è stata interpretata, nella maggior parte dei casi, più come obbligo di adempimento che come intervento reale di riordino e di razionalizzazione degli uffici, sia centrali che periferici;

Al 31 dicembre 2009 mancava la presentazione degli schemi regolamentari, in attuazione delle disposizioni sulla riorganizzazione dettate dall'art. 74 del d.l. 112/2008, per i Ministeri dell'economia e delle finanze e del lavoro, della salute e delle politiche sociali. Per quanto riguarda il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali occorre, però, evidenziare che la legge 172/2009 ha ricostituito il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e quello della salute.

Per quanto attiene alla conseguente individuazione dei contingenti numerici del personale dirigenziale, di livello generale e non, in coerenza con le strutture dirigenziali derivanti dai nuovi assetti organizzativi, previsti nei regolamenti di organizzazione emanati o negli schemi predisposti, si rappresenta che il Ministero degli affari esteri si è, nell'anno di

riferimento, limitato alla sola riduzione dei contingenti organici del personale dirigenziale, attraverso l'adozione dei relativi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, senza, al momento, provvedere alla riorganizzazione degli assetti ministeriali, stabilita dall'art. 74, comma 1, lett. a) del d.l. 112/2008;

Infine, in relazione alla contestuale rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale in modo da conseguire la riduzione dei relativi costi, secondo le previsioni di cui alla lett. c), del comma 1 dell'art. 74, adeguandole correttamente, inoltre, al nuovo ordinamento del personale dipendente dai Ministeri, ai sensi del relativo C.C.N.L. sottoscritto in data 17 settembre 2007, il Ministero dell'economia e delle finanze ha operato la sola riduzione dei costi riguardanti la vigente dotazione organica del personale appartenente alle aree prima, seconda e terza mediante l'adozione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previsto, in attuazione dell'art. 74 del d.l. 112/2008, dall'art. 41, comma 10 della legge 14/ 2009.

Per quanto attiene agli enti pubblici nazionali ed alle agenzie, sulle attività in questione sono state rilevate le seguenti criticità:

- è stata riscontrata una certa resistenza da parte degli enti nel dare attuazione alle norme di riduzione delle strutture organizzative e delle dotazioni organiche, soprattutto di quelli che hanno dotazioni organiche pressoché tutte coperte;
- si sono sovrapposti gli adempimenti di cui all'art. 26 del d.l. 112/2008 con quelli di riorganizzazione di cui all'art. 74 dello stesso decreto legge;
- l'attività descritta in generale di riordino delle amministrazioni pubbliche, ha fatto rilevare quanto sia relativo l'apporto dei tagli alle dotazioni organiche teoriche: il persistente regime formale di contenimento della spesa in amministrazioni di dimensioni ridotte ha di fatto determinato situazioni in cui, nei casi di mancanza di posizioni vacanti, per evitare la dichiarazione di esubero del personale, è stato concordato con il Ministero dell'economia e delle finanze di operare un ridimensionamento programmato che andrà a concludersi soltanto quando si realizzeranno un numero di cessazioni tali da riallineare il personale in servizio con la dotazione organica ridotta nei termini prescritti dall'art. 74.

Una considerazione a parte merita lo scarso conseguimento dell'obiettivo volto ad assicurare che il personale utilizzato in funzioni di supporto non ecceda il 15% delle risorse umane complessivamente utilizzate, disposto dall'art. 1, comma 404, lett. f) e dal comma 440 della legge 296/2006 poiché la maggioranza dei Ministeri e degli Enti pubblici nazionali

hanno rappresentato che il personale addetto alle attività di supporto non eccede il limite previsto dalla norma. Inoltre, i risultati conseguenti all'ulteriore riduzione del 10% di tale personale, stabilita dalla lett. b), comma 1 dell'art. 74, non sono quantificabili poiché trattasi di previsione di natura meramente programmatica e, quindi, le Amministrazioni si sono limitate ad 'assicurare' la sua realizzazione nel corso del tempo.

1.2.2 Le c.d. procedure Taglia-enti

L'art. 26 del d.l. 112/2008 e le modifiche normative adottate nel 2009

L'art. 26 del d.l.112/2008 aveva previsto la soppressione di tutti gli enti pubblici non economici con una dotazione organica inferiore alle 50 unità ad eccezione di quelli che fossero risultati confermati con decreto dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa e con esclusione degli ordini professionali e loro federazioni, delle federazioni sportive e degli enti non inclusi nell'elenco ISTAT pubblicato in attuazione del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, degli enti la cui funzione consiste nella conservazione e nella trasmissione della memoria della Resistenza e delle deportazioni, nonché delle Autorità portuali, degli enti parco e degli enti di ricerca.

Quella sopra può definirsi come la prima fase del Taglia-enti. Gli enti pubblici non economici con organico inferiore a 50 unità interessati, ad eccezione di quelli già esclusi dalla legge, erano in tutto soltanto nove. In relazione a questi le rispettive amministrazioni vigilanti hanno richiesto per tutti la conferma, che è stata disposta con decreto del 19 novembre 2008 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa.

I nove enti con meno di 50 unità di personale confermati dal decreto interministeriale del 19 novembre 2008 sono: Accademia della Crusca; Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale; Cassa Conguaglio trasporti di Gas Petroli liquefatti; Cassa conguaglio settore elettrico; Comitato olimpico nazionale italiano (CONI); Ente teatrale italiano (ETI); Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente (IsIAO); Lega italiana per la lotta ai tumori (LILT); Unione Nazionale Ufficiali in congedo (UNUCI).

La norma, poi, disegnava una seconda fase di soppressione per gli enti per i quali non erano stati emanati i regolamenti di riordino ai sensi dell'articolo 2, comma 634, della legge 244/2007.

In particolare, per quanto riguarda gli enti pubblici non economici con dotazione organica pari o superiore alle 50 unità, con esclusione degli enti sopra citati già espressamente esclusi dall'applicazione della norma Taglia-enti (come precisato dall'art. 10-bis, comma 1, del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25), era stata sancita la soppressione qualora, alla scadenza del 31 ottobre 2009, non fossero stati emanati i regolamenti di riordino o anche – come poi consentito ex art. 17 della d.l.78/2009 – solo approvati preliminarmente del Consiglio dei Ministri i relativi schemi, ai sensi del comma 634 dell'articolo 2 della legge 244/2007.

In ogni caso, risulteranno comunque soppressi quegli enti i cui regolamenti di riordino, pur approvati in via preliminare entro il 31 ottobre 2009, non saranno adottati in via definitiva entro il 31 ottobre 2010, con esclusione di quelli che formano oggetto di apposite previsioni legislative di riordino entrate in vigore nel corso della legislatura corrente.

Nei novanta giorni successivi a tali soppressioni, i Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa devono ricevere da parte dei Ministri vigilanti una comunicazione degli enti che risultano soppressi.

In seguito alle soppressioni effettuate, come previsto dalla norma, le funzioni esercitate da ciascun ente soppresso dovevano essere attribuite all'amministrazione vigilante ovvero, nel caso di pluralità di amministrazioni vigilanti, a quella titolare delle maggiori competenze nella materia che ne è oggetto e l'amministrazione così individuata è succeduta a titolo universale all'ente soppresso, in ogni rapporto, anche controverso, acquisendone le risorse finanziarie, strumentali e di personale.

Con l'art. 27 della legge 69/2009, recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile, si è previsto, infine, che per gli enti di ricerca di cui alla legge 27 settembre 2007, n. 165, esclusi dal Taglia-enti dell'art. 26 ma sottoposti alle riduzioni degli assetti organizzativi previsti dal comma 634 della legge 244/2007, non si applicano gli effetti soppressivi legati al mancata emanazione dei regolamenti di riordino, qualora entro il 31 dicembre 2009 fossero stati adottati i decreti legislativi attuativi della delega prevista dalla stessa legge 165/2007.

Tali effetti soppressivi sono stati altresì esclusi per l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), l'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica (ANSAS), l'Ente nazionale di assistenza magistrale (ENAM) e per l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI), qualora entro il 31 dicembre 2009 fossero stati adottati regolamenti di riordino

degli stessi enti, tenendo conto dei principi e criteri direttivi di cui all' articolo 2, comma 634, della legge 244/2007.

L'Istat e l'Agenzia per l'innovazione, vigilati dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione sono stati riordinati ai sensi della normativa in materia di taglia-enti con regolamenti approvati in via preliminare dal Consiglio dei Ministri e all'esame del Consiglio di Stato.

Il riordino dell'Istat è stato finalizzato alla riduzione delle spese di funzionamento, all'incremento dell'efficienza, della qualità dei servizi e della conoscenza della realtà economica e sociale del Paese ed al rafforzamento della funzione statistica. In particolare, si è provveduto alla riduzione dei componenti degli organi collegiali, in coerenza con le disposizioni dettate dall'articolo 2, comma 634, lettera d) della legge finanziaria 2008; alla riduzione degli uffici dirigenziali, in coerenza con le disposizioni dettate dall'articolo 2, comma 634, lettera h) della legge finanziaria 2008. Il riordino dell'Agenzia per l'innovazione prevede la riduzione del numero complessivo dei componenti degli organi collegiali, senza alterare in alcun modo le competenze e la pariteticità nella ripartizione delle designazioni dei rappresentanti dello Stato e degli enti territoriali ai fini della composizione del consiglio di amministrazione.

L'art. 26 del d.l. 112/2008 e l'art. 2, comma 634, della legge 244/2007. Misure di contenimento della spesa e riorganizzazione degli enti pubblici non economici

L'intervento di riorganizzazione previsto dalla norma Taglia-enti di cui all'art. 26 del decreto legge 112/2008 giunge all'esito di un percorso normativo sugli enti e gli organismi pubblici articolato e complesso, che trova quale comune denominatore delle diverse disposizioni di legge interessate, da un lato, la volontà di realizzare un progetto di riordino, dall'altro il conseguimento di un miglioramento dell'indebitamento netto il cui ammontare è stato definito precisamente dalla legge (da ultimo si ricordano appunto l'articolo 2, comma 634, della legge 244/2007 e l'articolo 1, comma 483, della legge 296/2006).

L'applicazione delle richiamate e reiterate disposizioni di riduzione degli enti, realizzata con interventi minimali da parte delle amministrazioni interessate, non aveva tuttavia consentito di raggiungere gli sperati obiettivi di razionalizzazione degli enti. In ogni caso, rimaneva l'ineludibilità dell'obiettivo finanziario di miglioramento dell'indebitamento netto, pari a 415 milioni a decorrere dall'anno 2009.

A tale scopo, l'art. 17, del d.l. 78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, ha previsto che, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, fossero assegnati a ciascuna amministrazione vigilante obiettivi di risparmi di spesa da conseguire a decorrere dall'anno 2009, nella misura complessivamente indicata dall'articolo 1, comma 483, della legge 296/2006.

Tralasciando i successivi interventi normativi in materia, volti sempre a dare una concreta attuazione alle misure di riduzione, è utile evidenziare che il legislatore (legge 25/2010, di conversione del d.l. 194/2009. In particolare l'art. 2, commi 8-bis e seguenti) ha introdotto per l'anno 2010 una nuova misura di riordino delle amministrazioni, per compensare ai mancati risultati dell'anno 2009.

Di seguito, si dà evidenza dello stato di avanzamento procedurale dei regolamenti di riordino di enti pubblici non economici in attuazione dell'articolo 26 del d.l. 112/2008.

REGOLAMENTI APPROVATI DAL CONSIGLIO DEI MINISTRI IN ESAME DEFINITIVO:

- Privatizzazione del Vittoriale degli Italiani (BENI CULTURALI);
- Riordino dell'Opera nazionale per i figli degli aviatori (DIFESA);
- Riordino delle Casse militari (DIFESA);
- Riordino dell'Unione italiana tiro a segno (DIFESA);
- Riordino dell'Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia (DIFESA);
- Riordino della Lega navale italiana (DIFESA).

REGOLAMENTI APPROVATI DAL CONSIGLIO DEI MINISTRI IN VIA PRELIMINARE ED ATTUALMENTE ALL'ESAME DEL CONSIGLIO DI STATO O DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE:

- Riordino delle Opere laiche palatine pugliesi (INTERNO);
- Riordino dell'Istituto Vittorio Emanuele III (INTERNO);
- Riordino del Fondo di assistenza della Polizia di Stato (INTERNO);
- Riordino degli enti vigilati dal Ministero dell'economia e delle finanze (Cassa ufficiali della Guardia di Finanza, Fondo di previdenza della Guardia di Finanza, Fondo di previdenza per il personale dell'ex Ministero delle finanze, ISAE) - (ECONOMIA);
- Riordino di alcuni enti vigilati dal Ministero del lavoro (INPS, INPDAP, INAIL, ENAPPSMSAD, ENPALS, IPSEMA, ISFOL, IAS) - (LAVORO);

- Riordino di alcuni enti vigilati dal Ministero del lavoro – settore salute (ISPELS, AIFA, Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, CRI, Istituto superiore di sanità) - (SALUTE);
- Riordino dell'Istituto agronomico d'oltremare (ESTERI);
- Riordino del Banco nazionale di prova armi da fuoco (SVILUPPO ECONOMICO);
- Riordino dell'Istituto postelegrafonici (SVILUPPO ECONOMICO);
- Riordino dell'Ente italiano per la montagna (PCM – RAPPORTI CON LE REGIONI);
- Riordino dell'Agenzia nazionale sicurezza del volo (PCM – DICA);
- Riordino della Fondazione Marconi (BENI CULTURALI);
- Riordino dell'Unione accademica nazionale (BENI CULTURALI);
- Riordino dell'Accademia Lincei (BENI CULTURALI);
- Riordino della Scuola archeologica italiana di Atene (BENI CULTURALI);
- Riordino della Giunta centrale per gli studi storici (BENI CULTURALI);
- Riordino del Fondo dell'Agenzia giovani (GIOVENTU');
- Riordino degli enti vigilati dal Ministro delle infrastrutture (Autorità portuali, Aereo club d'Italia, ENAC, INSEAN) - (INFRASTRUTTURE);
- Riordino degli enti vigilati dal Ministro dell'Ambiente (Comitato per il marchio CE di qualità ecologica dei prodotti, Consorzio parco geominerario storico e ambientale della Sardegna, Consorzio parco nazionale dello Stelvio, Ente parco nazionale del Gran Paradiso, Enti parco, Consorzio del Ticino, Consorzio dell'Adda, Consorzio dell'Oglio) - (AMBIENTE);
- Riordino del Club alpino italiano (TURISMO);
- Riordino dell'Automobil club d'Italia (TURISMO);
- Riordino dell'Agenzia nazionale del turismo (TURISMO);
- Riordino dell'Agenzia per l'innovazione (PA e INNOVAZIONE);
- Riordino dell'Istituto nazionale di statistica (PA e INNOVAZIONE).

1.3 Il Portale della riforma

In attuazione del principio della trasparenza definito dall'art.11 del d.lgs. 150/2009 è stato realizzato il "Portale della riforma" che consente a cittadini, pubblici dipendenti e imprese, non solo di conoscere e dibattere i diversi profili della riforma della pubblica amministrazione, ma anche di monitorarne, in tempo reale, la relativa implementazione.

Il Portale della riforma costituisce uno strumento di supporto e di promozione delle iniziative e dei progetti promossi dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, in attuazione della riforma in questione.

Il Portale ripercorre tutte le tappe della riforma Brunetta entrata in vigore nel novembre 2009, a partire dal Piano industriale per la P.A, presentato il 28 maggio 2008, e rappresenta l'interfaccia *on line* del Comitato di monitoraggio e di implementazione della riforma, istituito dal Ministro con decreto del 27 ottobre 2009 e composto da tutti i partners della riforma (Dipartimenti della funzione pubblica e dell'innovazione tecnologica, Formez, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione e CNIPA), con l'intento di coordinare l'insieme delle attività collegate alla sua attuazione.

Al fine di facilitare l'accesso all'utenza, il Portale è stato strutturato in tre sezioni.

In particolare, la sezione "Conoscere" è articolata in una parte introduttiva che offre un quadro sintetico delle novità su *performance*, valutazione, premi, dirigenza e sanzioni disciplinari; in una parte divulgativa, che riassume i cambiamenti per cittadini e imprese, amministrazioni e dipendenti, ed una parte documentale che raccoglie i testi normativi nonché tutti i documenti preliminari inerenti alla riforma.

La sezione "Seguire" consente di essere tempestivamente informati sullo stato di implementazione della riforma, attraverso sia un diagramma interattivo che raccoglie le tappe fondamentali partendo dal Piano industriale per la P.A., sia una parte specifica dedicata al monitoraggio delle attività denominata." A che punto siamo".

Infine, l'ulteriore sezione "Partecipare" mira a raccogliere idee e soluzioni individuate da dirigenti e dipendenti pionieri nell'attuazione e nella sperimentazione della riforma; informa sulle attività formative e sugli incontri dedicati all'attuazione del dlgs.150/2009 e contiene uno spazio dedicato ai Forum per raccogliere commenti e promuovere dibattiti sulla riforma.

Capitolo 2

L’Operazione trasparenza

CAPITOLO 2
L'OPERAZIONE TRASPARENZA

Premessa

I principi di trasparenza e pubblicità sono alla base dell'Operazione Trasparenza, avviata nel giugno 2008 dal Dipartimento della funzione pubblica con la pubblicazione dei dati relativi agli incarichi dirigenziali in essere presso i due Dipartimenti affidati al Ministro per la pubblica amministrazione e innovazione.

I tre pilastri dell'Operazione Trasparenza sono l'Anagrafe delle prestazioni, la rilevazione della partecipazione delle pubbliche amministrazioni a consorzi e società e la rilevazione delle assenze dei dipendenti pubblici. Ad essi va aggiunta la più recente iniziativa di monitoraggio delle autovetture di servizio in dotazione alle pubbliche amministrazioni, i cui risultati sono riportati più in dettaglio in allegato alla Relazione (Volume III).

Attualmente ogni amministrazione è tenuta a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica e a pubblicare *on-line*: incarichi affidati a consulenti e collaboratori esterni, incarichi retribuiti a dipendenti pubblici; consorzi e società a totale o parziale partecipazione pubblica; distacchi, aspettative e permessi sindacali, nonché aspettative e permessi per funzioni pubbliche elettive; *curricula vitae* dei dirigenti completi di retribuzioni e recapiti istituzionali e tassi di assenza e presenza del personale, aggregati per ciascun ufficio dirigenziale (art.21, legge 18 giugno 2009, n.69)

Per semplificare l'accesso alle diverse banche dati e disporre di analisi ed elaborazioni utili alla definizione delle politiche pubbliche, favorendo la trasparenza e innalzando il livello di fiducia del rapporto con la pubblica amministrazione, il Dipartimento della funzione pubblica si è dotato di un ulteriore strumento di supporto

A tal fine è stata curata la progettazione e la stesura del capitolato per una gara europea per lo sviluppo di un sistema di regole, processi e tecnologie denominato “PERLA PA”.

PERLA PA è un sistema integrato per la gestione degli adempimenti a carico delle PP.AA. di responsabilità del Dipartimento, fondato su una base condivisa di regole, processi e tecnologie.

Il sistema, attualmente in corso di progettazione, sarà realizzato con l’utilizzo di tecnologie *open source* e consentirà di introdurre efficienza nei processi amministrativi relativi agli adempimenti di legge di responsabilità esclusiva del Dipartimento della funzione pubblica, unificando le caratteristiche comuni alla molteplicità di banche dati attualmente esistenti ed introducendo un’unica infrastruttura applicativa.

Gli obiettivi prioritari del progetto sono la razionalizzazione del patrimonio informativo a disposizione del vertice politico-amministrativo e la semplificazione delle comunicazioni dei dati relativi agli adempimenti da parte delle pubbliche amministrazioni. Oltre a ciò PERLA PA favorisce l’accesso ai dati, ed alle informazioni rappresentando un ulteriore tassello nel cammino di avvicinamento della pubblica amministrazione al cittadino e nell’attuazione dell’Operazione Trasparenza.

2.1 L’Anagrafe delle prestazioni

La disciplina relativa all’Anagrafe delle prestazioni è contenuta nell’art.53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, nel quale sono enunciati i principi sulla incompatibilità e il cumulo di impieghi e incarichi dei dipendenti pubblici.

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

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

Detta normativa, collocandosi all’interno del principio fondamentale secondo il quale il personale delle amministrazioni pubbliche non può svolgere incarichi retribuiti che non

siano stati conferiti o preventivamente autorizzati dalle amministrazioni di appartenenza, garantisce l'attuazione del principio di efficacia, imparzialità e trasparenza dell'azione della pubblica amministrazione.

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

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

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

Quest'ultima, in particolare, ribadisce che l'unica modalità di trasmissione dei dati è quella telematica, introdotta con la circolare n. 198/2001, e introduce l'obbligo di comunicazione anche nel caso in cui l'amministrazione non abbia conferito alcun incarico a consulenti e collaboratori esterni.

Sul versante del Dipartimento della funzione pubblica, l'organizzazione del lavoro è incentrata su due livelli operativi: il primo livello, gestito dal *call center*, consente alle amministrazioni richiedenti di ricevere, in un lasso di tempo abbastanza breve, una risposta alle questioni di carattere sistemistico-applicativo; il secondo livello, gestito dal dirigente responsabile dell'adempimento, elabora direttamente le risposte di carattere giuridico-normativo.

La ristrutturazione del sistema, di recente avviata, ha permesso inoltre di poter aggiornare le FAQ già pubblicate sul sito www.anagrafeprestazioni.it, rendendo più agevoli per le amministrazioni gli adempimenti previsti dalla normativa.

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

L'art.53, comma 14, ha inoltre previsto un nuovo adempimento a carico del Dipartimento della funzione pubblica, stabilendo che entro il 31 dicembre di ciascun anno, venga trasmesso alla Corte dei Conti l'elenco delle amministrazioni che hanno omesso di

effettuare la comunicazione relativa ai collaboratori esterni e ai soggetti ai quali sono stati affidati incarichi di consulenza.

Inoltre, nell'ottica dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità della pubblica amministrazione, è previsto che il Dipartimento della funzione pubblica riferisca entro il 31 dicembre al Parlamento sui dati raccolti, adottando le relative misure, formulando altresì proposte per il contenimento della spesa pubblica relativa agli incarichi e razionalizzando i criteri di attribuzione degli stessi.

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

I dati sugli incarichi comunicati per l'anno 2009

Analisi dei dati

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

I dati analizzati nella corrente relazione sono quelli presenti nella banca dati dell'Anagrafe delle prestazioni alla data del 30 aprile 2010 e riguardano la dichiarazione che le amministrazioni sono tenute ad inoltrare al Dipartimento della funzione pubblica entro la scadenza del 30 giugno.

Le considerazioni di seguito riportate sono frutto del confronto tra quanto comunicato dalle amministrazioni per la dichiarazione dell'anno 2009 e quanto comunicato nello stesso periodo di osservazione, cioè entro la data del 30 aprile 2009, per la dichiarazione dell'anno 2008.

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

Tabella 1 – Confronto tra i dati 2008 e i dati 2009 per le principali unità di analisi della banca dati "Anagrafe delle prestazioni"

	Dipendenti			Consulenti e collaboratori esterni		
UNITÀ DI ANALISI	**2008**	**2009**	**Variazione %**	**2008**	**2009**	**Variazione %**
Amministrazioni/Unità organizzative che hanno inoltrato comunicazione di incarichi	3.728	4.438	19%	8.974	10.196	12%
Destinatari degli incarichi conferiti dalle Amministrazioni	45.988	56.470	23%	152.462	175.388	13%
Incarichi conferiti dalle Amministrazioni	80.540	102.876	28%	220.793	269.938	18%
Incarichi liquidati dalle Amministrazioni	65.139	76.316	17%	197.960	220.037	10%
Compensi erogati per incarichi	81.457.787,44	93.337.484,16	15%	788.395.218,38	942.816.623,14	16%
Numero medio incarichi per soggetto	1,75	1,82	4%	1,45	1,54	6%
Compenso medio per incarico	1.250,52	1.223,04	-2%	3.982,60	4.284,81	7%

Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (periodo di osservazione: 30 aprile)

La banca dati Anagrafe delle prestazioni è stata strutturata per rispondere in maniera flessibile alle esigenze delle pubbliche amministrazioni, fornendo loro strumenti utili a semplificare la comunicazione dei dati; tra questi, va segnalata la possibilità di decentrare l'inserimento a sottounità, dotate di un proprio responsabile del procedimento, del tutto autonome nell'effettuare le comunicazioni relative agli incarichi.

Occorre precisare, quindi, che le amministrazioni che hanno inoltrato la comunicazione, in alcuni casi, non rappresentano sempre il I livello di 'unità istituzionale', bensì una partizione interna (unità organizzativa).

Nel 2009, il numero delle amministrazioni/unità organizzative che hanno inoltrato al Dipartimento la comunicazione telematica degli incarichi svolti dai propri dipendenti pubblici cresce del 19% rispetto al 2008, mentre, per quanto concerne gli incarichi affidati a consulenti e collaboratori esterni, aumenta in modo minore e cioè del 12%.

Per quanto riguarda gli incarichi conferiti a dipendenti pubblici nel 2009 si osserva un incremento del 23% rispetto all'anno precedente mentre il personale esterno alle amministrazioni pubbliche cresce solo del 13% rispetto all'anno precedente.

Il numero complessivo di incarichi conferiti a pubblici dipendenti cresce del 28% nel 2009 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente e per quelli affidati a consulenti e collaboratori esterni del 18% .

A fine aprile 2009 vengono liquidati incarichi a pubblici dipendenti per un totale di compensi pari a 93.337.484,16 euro, mentre la spesa per incarichi corrisposti a personale esterno è pari a 942.816.623,14 euro. Confrontando questi dati con quelli pervenuti nello stesso periodo nell'anno precedente si registra, nel primo caso, un incremento del 15% e nel secondo caso un aumento del 16%.

Le Amministrazioni che hanno inoltrato le comunicazioni

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

Tabella 2 – I comparti di contrattazione/categorie di personale

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

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

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

La tabella successiva (tabella 3) illustra il fenomeno della comunicazione dei dati all'anagrafe delle prestazioni, con particolare riguardo alle amministrazioni/unità organizzative classificate per tipologia istituzionale.

Tabella 3 – Amministrazioni/Unità organizzative che hanno inoltrato comunicazione della presenza o assenza di incarichi conferiti a dipendenti

	Dipendenti		Consulenti	
TIPOLOGIE ISTITUZIONALI	**Anno 2008**	**Anno 2009**	**Anno 2008**	**Anno 2009**
Amministrazioni Centrali	375	356	148	181
Regioni e Autonomie locali	1.442	1.722	4.149	4.669
Servizio Sanitario Nazionale	211	225	249	285
Ricerca	15	15	62	61
Scuola	1.565	1.957	3.841	4.312
Università	102	136	268	416
Altri Enti	18	27	257	272
Totale PA che hanno effettuato la comunicazione	**3.728**	**4.438**	**8.974**	**10.196**

Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (periodo di osservazione: 30 aprile)

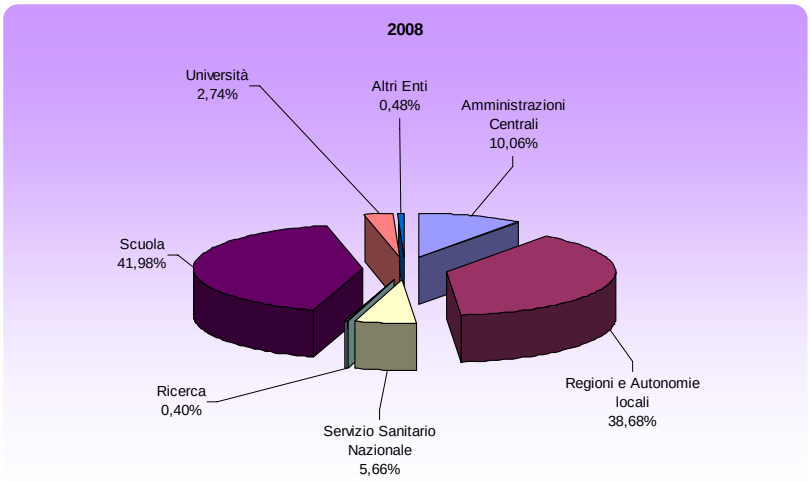
Si deve rilevare che, per quanto concerne i soli dipendenti pubblici, l'art. 53, comma 12, d.lgs. 165/2001, prevede anche l'obbligo per le amministrazioni di comunicare il mancato conferimento o autorizzazione di incarichi (dichiarazione negativa).

Sulla base di tali premesse, esclusivamente con riguardo al conferimento di incarichi a dipendenti, nel 2008, tra le 4.444 amministrazioni che hanno inviato comunicazioni in formato telematico, il 99,86%, pari a 3.728 unità, ha comunicato di avere conferito incarichi, mentre una parte minima residuale pari allo 0,14%, sole 6 unità, ha comunicato di non averne conferito alcuno.

Le figure 1 e 2 illustrano come le amministrazioni che hanno dichiarato di avere conferito incarichi a dipendenti e a consulenti e collaboratori esterni nel 2008 e 2009 sono ripartite tra le differenti tipologie istituzionali.

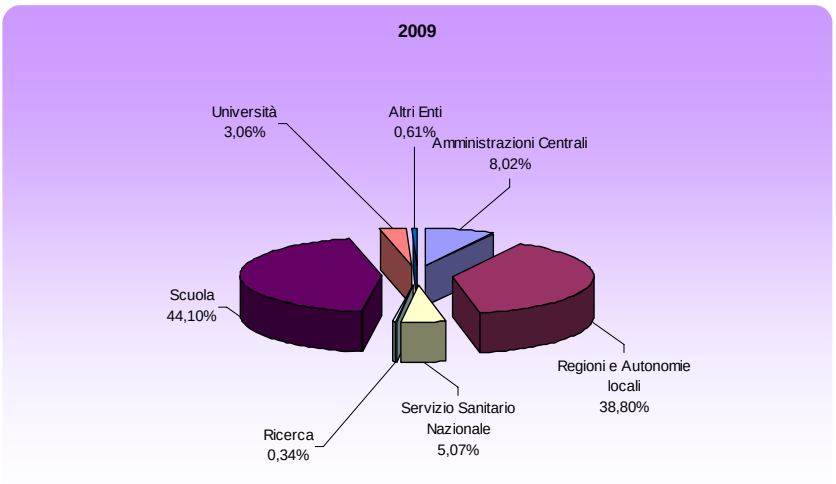
Figura 1 – Distribuzione per tipologia istituzionale delle amministrazioni/unità organizzative che hanno inviato all'Anagrafe la comunicazione di incarichi svolti dai propri dipendenti – anno 2008 (1.1) e anno 2009 (1.2) *(valori percentuali)*

Figura 1.1



Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (periodo di osservazione: 30 aprile)

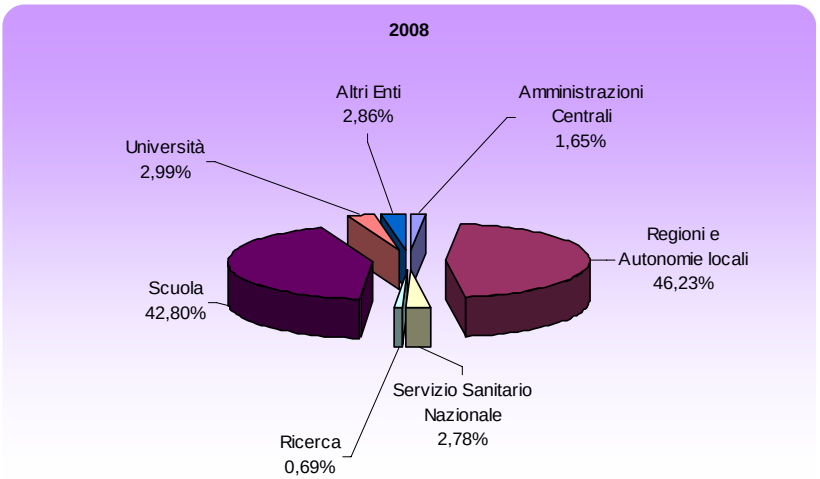
Figura 1.2



Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (periodo di osservazione: 30 aprile)

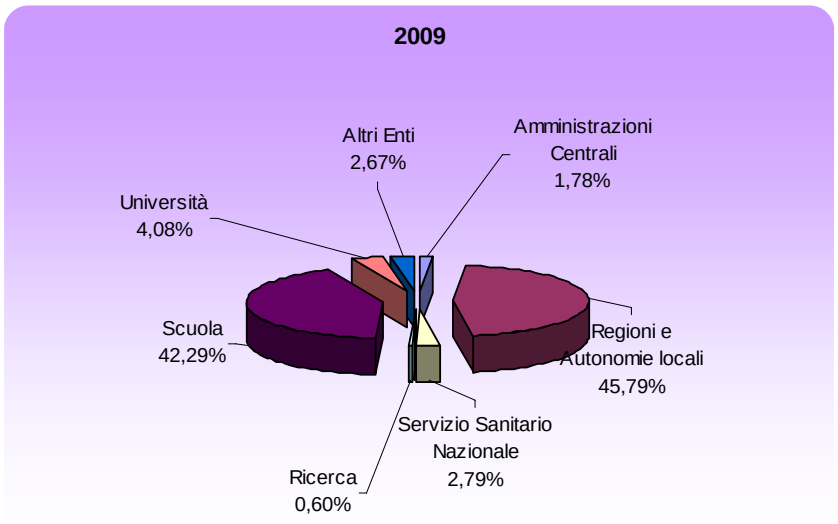
Figura 2 – Distribuzione per tipologia istituzionale delle amministrazioni/unità organizzative che hanno inviato all'Anagrafe la comunicazione di incarichi affidati a consulenti e collaboratori esterni – anno 2008 (2.1) e anno 2009 (2.2) *(valori percentuali)*

Figura 2.1



Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (periodo di osservazione: 30 aprile)

Figura 2.2



Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (periodo di osservazione: 30 aprile)

Il maggior numero di amministrazioni che hanno comunicato di avere conferito incarichi è costituito dalle amministrazioni appartenenti alle due tipologie "Scuola" e "Regioni ed Autonomie locali": per quanto concerne il conferimento di incarichi a propri dipendenti la

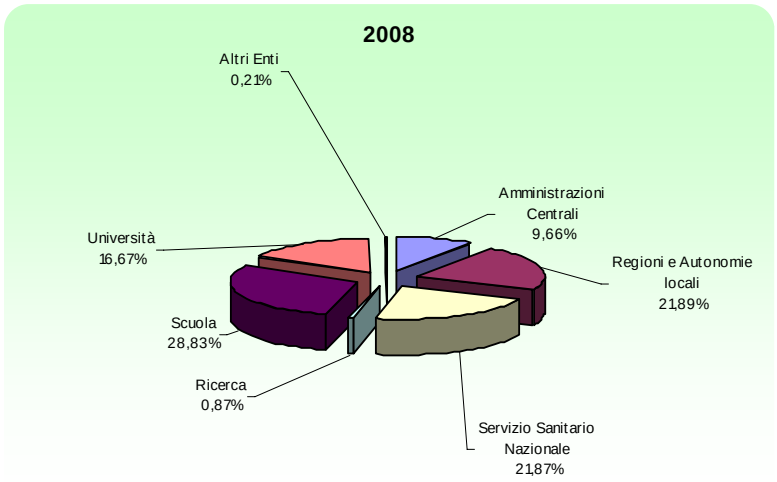
tipologia istituzionale “Scuola” ha superato le altre tipologie attestandosi al 41,98% nel 2008 e al 44,10% nel 2009 (figure 1.1 e 1.2), mentre per il conferimento di incarichi a consulenti e collaboratori esterni è la tipologia “Regioni ed Autonomie locali “a superare le altre tipologie riportando il 46,23% nel 2008 e il 45,79% nel 2009 (figure 2.1 e 2.2).

I soggetti incaricati

Le figure 3 e 4 illustrano la distribuzione nel 2008 e nel 2009 dei soggetti che hanno ricevuto incarichi, siano essi dipendenti che consulenti e collaboratori esterni, ripartiti tra le differenti tipologie istituzionali.

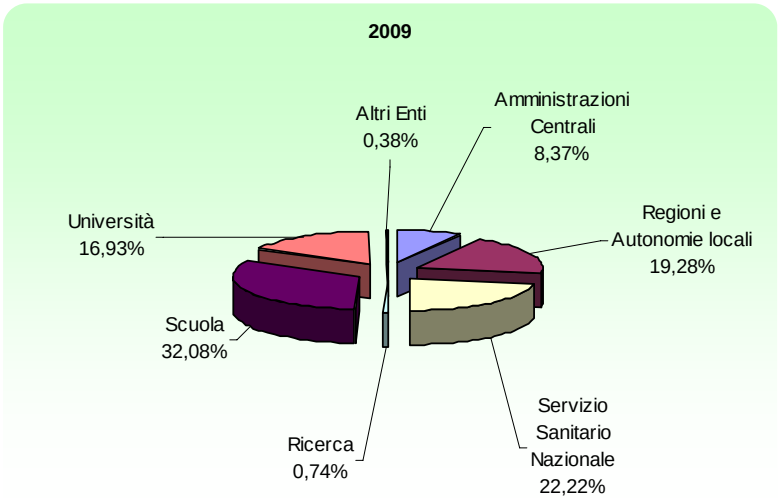
Figura 3 – Distribuzione per tipologia istituzionale dei dipendenti cui sono stati conferiti incarichi – anno 2008 (3.1) e anno 2009 (3.2) *(valori percentuali)*

Figura 3.1



Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (periodo di osservazione: 30 aprile)

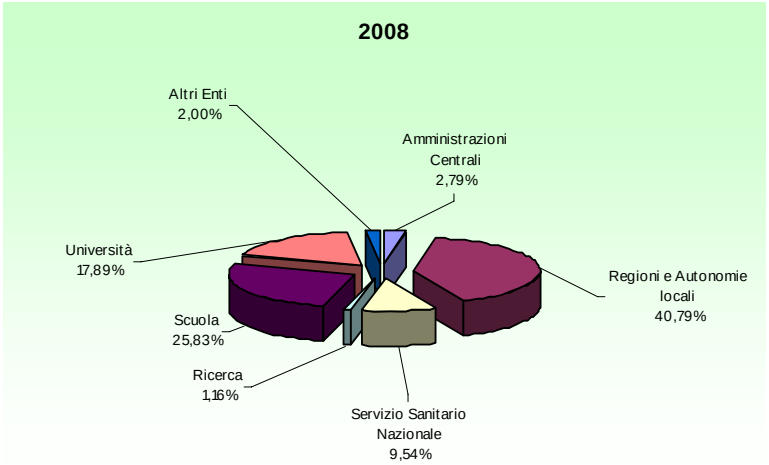
Figura 3.2



Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (periodo di osservazione: 30 aprile)

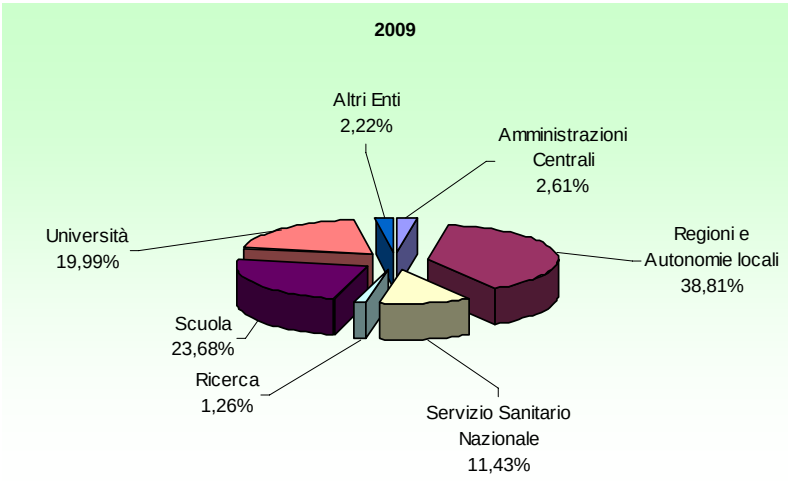
Figura 4 – Distribuzione per tipologia istituzionale dei consulenti e collaboratori esterni cui sono stati conferiti incarichi - anno 2008 (4.1) e anno 2009 (4.2) *(valori percentuali)*

Figura 4.1



Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (periodo di osservazione: 30 aprile)

Figura 4.2



Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (periodo di osservazione: 30 aprile)

Nel 2009 il numero di dipendenti pubblici cui sono stati affidati incarichi è stato pari a 56.470, mentre il numero dei consulenti e collaboratori esterni a cui sono stati conferiti incarichi ammonta a 175.388.

Il maggior numero di incaricati è presente nelle amministrazioni appartenenti alle due tipologie "Scuola" e "Regioni ed Autonomie locali": per quanto concerne i dipendenti

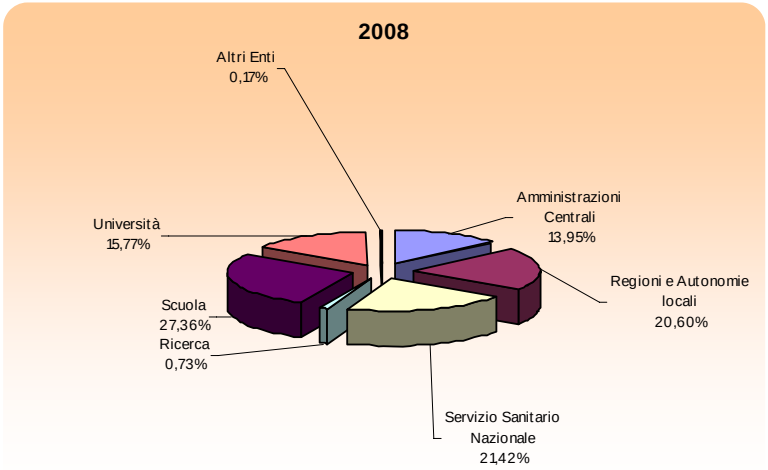
pubblici la tipologia istituzionale “Scuola” ha superato le altre tipologie attestandosi al 28,83% nel 2008 e al 32,08% nel 2009 (figure 3.1 e 3.2), mentre per i consulenti e collaboratori esterni è la tipologia “Regioni ed Autonomie locali “ a superare le altre tipologie riportando il 40,79% nel 2008 e il 38,81% nel 2009 (figure 4.1 e 4.2).

Gli incarichi conferiti

Le figure 5 e 6 illustrano la distribuzione nel 2008 e nel 2009 degli incarichi conferiti a dipendenti e a consulenti e collaboratori esterni, ripartiti tra le differenti tipologie istituzionali.

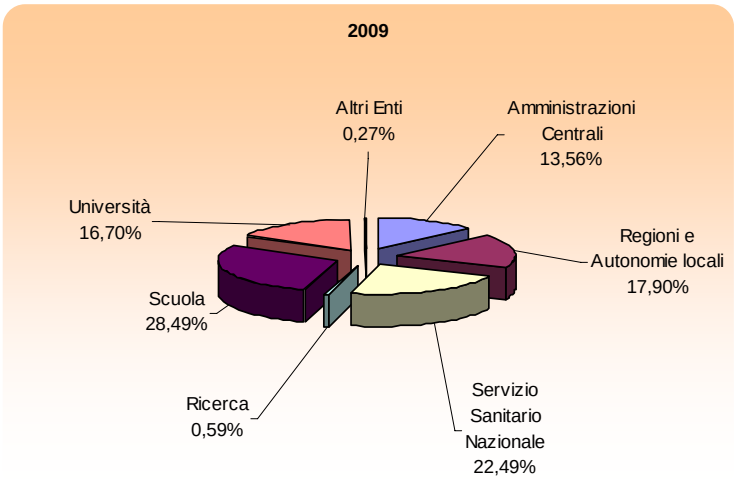
Figura 5 – Distribuzione per tipologia istituzionale degli incarichi conferiti a dipendenti pubblici – anno 2008 (5.1) e anno 2009 (5.2) *(valori percentuali)*

Figura 5.1



Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (periodo di osservazione: 30 aprile)

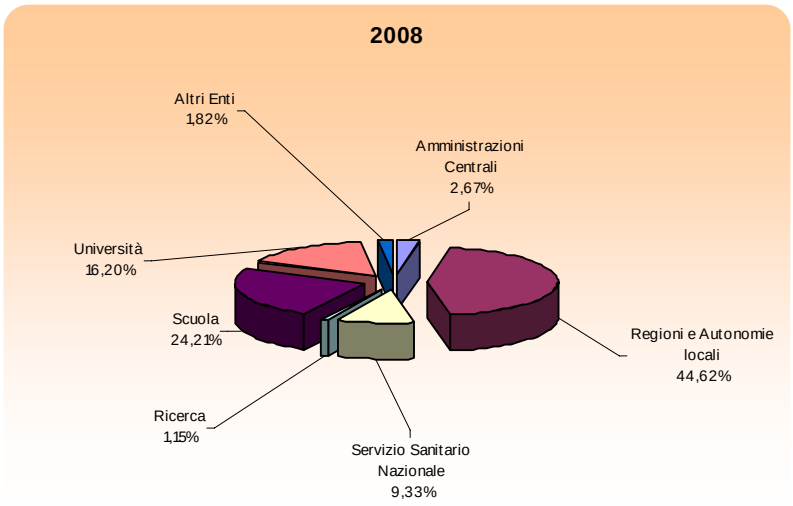
Figura 5.2



Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (periodo di osservazione: 30 aprile)

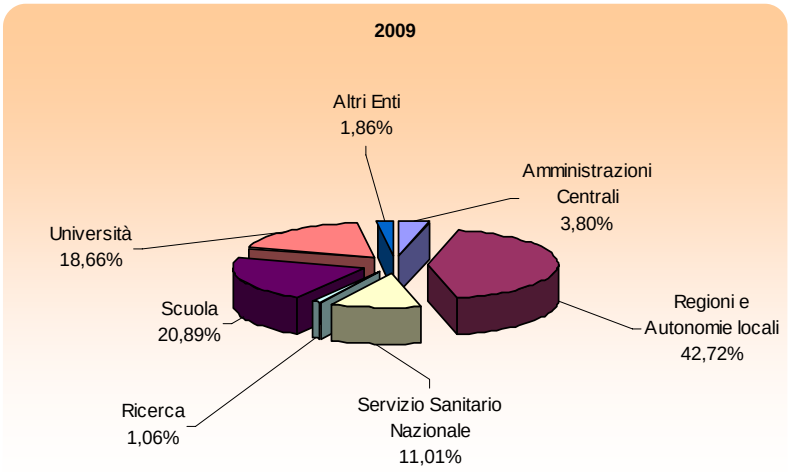
Figura 6 – Distribuzione per tipologia istituzionale degli incarichi conferiti a consulenti e collaboratori esterni – anno 2008 (6.1) e anno 2009 (6.2) *(valori percentuali)*

Figura 6.1



Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (periodo di osservazione: 30 aprile)

Figura 6.2



Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (periodo di osservazione: 30 aprile)

Nel 2009, le amministrazioni hanno conferito 102.876 incarichi a dipendenti e 269.938 a consulenti e collaboratori esterni.

In termini di incarichi uno stesso dipendente o consulente può ricevere più di un incarico nel corso dell'anno. In media, si contano 1,82 incarichi per dipendente e 1,54 incarichi per consulente o collaboratore esterno.

Per quanto concerne il conferimento di incarichi a propri dipendenti la tipologia istituzionale "Scuola" ha superato le altre tipologie attestandosi al 27,36% nel 2008 e al 28,49% nel 2009 (figure 5.1 e 5.2), mentre per il conferimento di incarichi a consulenti e collaboratori esterni è la tipologia "Regioni ed Autonomie locali" a superare le altre tipologie riportando il 44,62% nel 2008 e il 42,72% nel 2009 (figure 6.1 e 6.2).

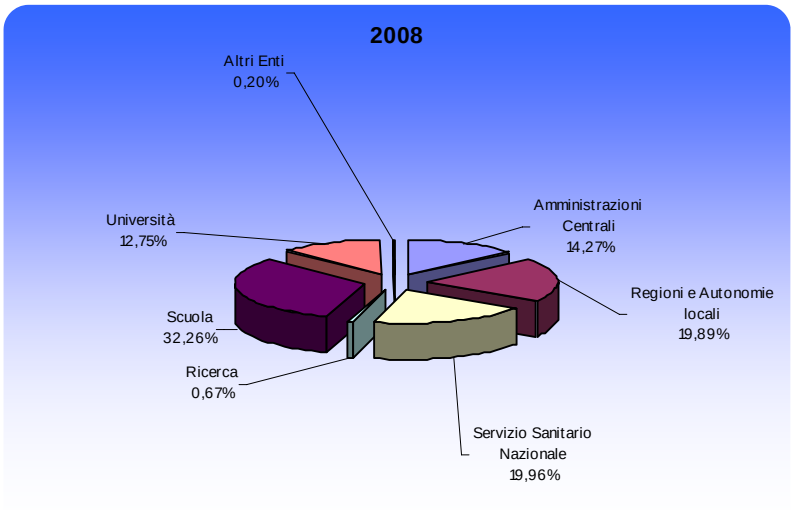
Gli incarichi liquidati

Nel 2009 le amministrazioni hanno liquidato compensi per la liquidazione di incarichi a consulenti e collaboratori esterni per un totale di circa 942.816.623,14 euro, mentre una cifra nettamente inferiore, pari a circa 93.337.484,16, è stata erogata per i compensi liquidati in favore di dipendenti.

Il compenso medio per incarico differisce notevolmente, passando da 1.223,04 euro per incarichi liquidati ai dipendenti pubblici a 4.284,81 euro liquidati a consulenti e collaboratori esterni.

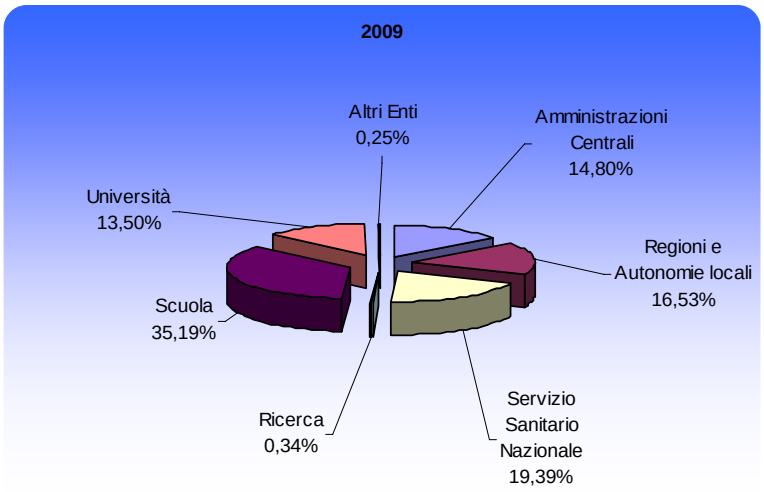
Figura 7 – Distribuzione per tipologia istituzionale degli incarichi liquidati a dipendenti pubblici – anno 2008 (7.1) e anno 2009 (7.2) *(valori percentuali)*

Figura 7.1



Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (periodo di osservazione: 30 aprile)

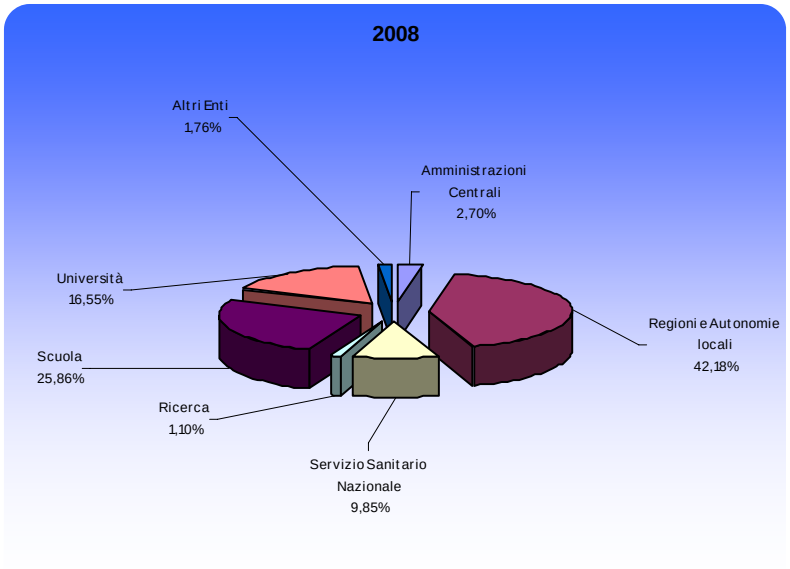
Figura 7.2



Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (periodo di osservazione: 30 aprile))

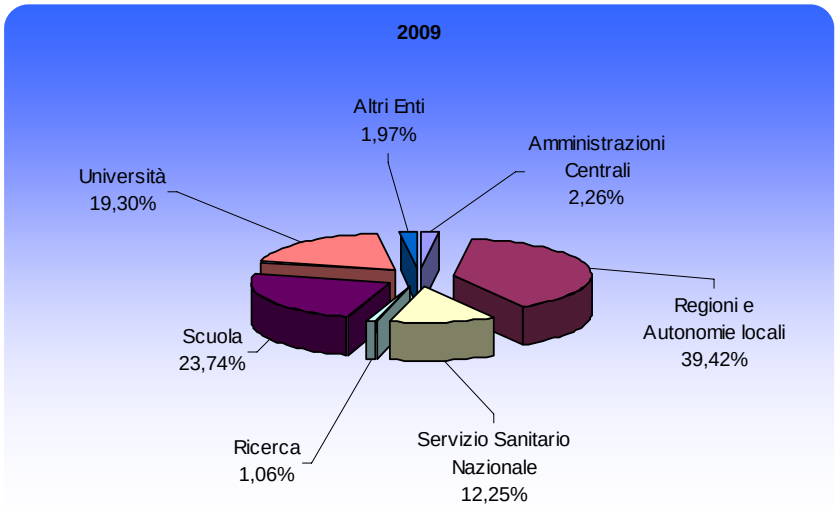
Figura 8 – Distribuzione per tipologia istituzionale degli incarichi liquidati a consulenti e collaboratori esterni – anno 2008 (8.1) e anno 2009 (8.2) *(valori percentuali)*

Figura 8.1



Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (periodo di osservazione: 30 aprile)

Figura 8.2



Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (periodo di osservazione: 30 aprile)

Per quanto concerne il numero degli incarichi liquidati a propri dipendenti la tipologia istituzionale più numerosa è la "Scuola" con il 32,26% nel 2008 e il 35,19% nel 2009, mentre per incarichi liquidati a consulenti e collaboratori esterni è la tipologia "Regioni ed Autonomie locali " a superare le altre tipologie riportando il 42,18% nel 2008 e il 39,42% nel 2009.

2.2 Le partecipazioni delle pubbliche amministrazioni a consorzi e a società: la banca dati CONSOC

L'art.1, comma 587, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per l'anno 2007) ha previsto che entro il 30 aprile di ciascun anno le amministrazioni pubbliche comunichino l'elenco dei consorzi di cui fanno parte e delle società a totale o parziale partecipazione da parte delle amministrazioni medesime al Dipartimento della funzione pubblica che, al fine di acquisire le informazioni necessarie a tale adempimento, ha realizzato la banca dati CONSOC.

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

Quest'ultima, oltre a sottolineare la rilevanza della comunicazione da effettuare tramite la procedura informatizzata disponibile sul sito internet www.consoc.it, ha stabilito che, dal corrente anno, i dati raccolti saranno relativi all'elenco dei consorzi e delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni inclusi dai bilanci consuntivi, ancorché non ancora approvati dalle singole amministrazioni nell'anno precedente.

E' stato, a tal proposito, precisato che i dati da comunicare comprendono oltre agli elenchi degli enti partecipati, anche le quote di partecipazione, i compensi effettivamente erogati ai rappresentanti dell'ente, gli oneri gravanti sull'amministrazione nel corso del 2009, nonché gli elenchi dei consorzi e società partecipate anche se privi di onere per l'amministrazione dichiarante.

Al fine di facilitare le amministrazioni nell'inserimento dei dati richiesti dalla legge finanziaria 2007, all'interno del sito www.consoc.it sono state aggiornate le FAQ, che consentono di fornire una risposta immediata alle domande di maggiore frequenza. Ciò si è reso necessario anche a seguito della realizzazione del nuovo sistema integrato degli adempimenti a carico di tutte le amministrazioni di competenza del Dipartimento della funzione pubblica.

Anche in questo caso è stato creato un sistema articolato su due livelli operativi: il primo livello, gestito dal *call center*, consente alle amministrazioni di ricevere una risposta immediata alle questioni di carattere sistemistico-applicativo; mentre il secondo livello, gestito dal dirigente responsabile, elabora risposte di carattere giuridico-amministrativo, valutando anche l'eventualità di aggiornare il documento di FAQ.

I dati necessari che ciascuna amministrazione deve comunicare in attuazione dell'art. 1, comma 587, della legge finanziaria 2007 sono di seguito riportati:

Per ogni consorzio/ società:

- partita IVA o codice fiscale;
- ragione sociale;
- data di inizio del consorzio/società;
- data fine del consorzio/società;
- onere complessivo lordo bilancio di previsione;
- percentuale di partecipazione (espresso con un numero da 0 a 100);
- finalità del consorzio o società.

Per ogni rappresentante dei consorzi/società rappresentanti dell'amministrazione dichiarante:

- nome;
- cognome;
- codice fiscale;
- trattamento economico lordo annuo per l'incarico nel consorzio;
- ruolo nel consorzio/società.

Preme segnalare che è garantito il rispetto delle norme in materia di dati personali.

Dando attuazione a quanto previsto dall'art. 1, comma 591, legge 296/2006, come per l'anno 2008, anche nel 2009 è proseguita la pubblicazione dei dati inerenti la partecipazione delle pubbliche amministrazioni a consorzi e società nell'ambito dell'"Operazione Trasparenza".

I dati pubblicati dal Dipartimento della funzione pubblica fanno riferimento a due tipologie di elenchi.

Il primo elenco è stato suddiviso per regioni e comprende la denominazione dell'amministrazione, consorzio o società e gli oneri finanziari gravanti sul bilancio di previsione e l a percentuale di partecipazione.

Il secondo elenco comprende il numero dei rappresentanti suddivisi per ruolo nell'organo di governo dei consorzi o società e il loro compenso annuo lordo in euro.

I dati comunicati per l'anno 2009

Analisi dei dati 2009

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

La comunicazione è da effettuarsi attraverso la procedura informatizzata disponibile sul sito internet www.consoc.it

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

Per la dichiarazione relativa all'anno 2010 dovevano essere quindi comunicati gli elenchi dei consorzi e delle società a totale o a parziale partecipazione presenti nei bilanci delle amministrazioni approvati nell'anno 2009.(Circ. 1/2010 Dipartimento funzione pubblica del 14/1/2010)

Il Dipartimento della funzione pubblica provvede ad inviare periodicamente alla Corte dei Conti l'elenco delle amministrazioni che risulteranno inadempienti rispetto agli obblighi di pubblicazione e di comunicazione previsti dalle normative richiamate dalla circolare n.1/2010.

Per osservare i dati raccolti, sono state prese in esame tre grandi tipologie di informazione, dette unità di analisi: le amministrazioni che hanno comunicato la partecipazione a consorzi e/o società, la partecipazione a consorzi e/o società ed infine i consorzi e le società partecipate (tabella 4).

I dati analizzati sono quelli presenti nella banca dati CONSOC e si riferiscono alla dichiarazione effettuata per l'anno 2009.

Tabella 4 – Unità di analisi della banca dati "CONSOC"

	Numeri		Variazione
UNITÀ DI ANALISI	**2008**	**2009**	**%**
Amministrazioni che hanno dichiarato la partecipazione a consorzi e/o società	5.916	5.695	-3,74%
Partecipazioni a consorzi e/o società dichiarate	34.626	36.486	5,37%
Consorzi e società partecipate	6.584	7.106	7,93%

Fonte: Banca dati "CONSOC"

Le amministrazioni che per l'anno 2009 hanno effettuato la comunicazione di partecipazioni a consorzi e/o società sono complessivamente 5.695, contro le 5.916 dell'anno precedente. Il numero delle unità appare piuttosto stabile, registrando una variazione percentuale in diminuzione dello 3,74% imputabile ai diversi momenti in cui si è operata la rilevazione del dato nei due anni di riferimento.

Al contrario, il numero delle partecipazioni comunicate è aumentato del 5,37%, passando da 34.626 nel 2008 a 36.486 nel 2009.

Il numero dei consorzi e delle società partecipate si incrementa del 7,93%% passando dalle 6.584 unità del 2008 alle 7.106 unità del 2009.

Nei paragrafi che seguono, le amministrazioni che hanno inviato comunicazioni vengono presentate secondo una classificazione che le raggruppa per comparti e settori di contrattazione e categorie di personale.

Tabella 5 – I comparti di contrattazione/categorie di personale

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

(a) Include anche le regioni a statuto speciale e a ordinamento Autonomo.

Tabella 6 – Unità di analisi che hanno inoltrato comunicazioni di partecipazione a consorzi e/o a società, per comparto e settore di contrattazione del personale.

Comparto	Settore	N. Amministrazioni che hanno dichiarato
Enti di ricerca	Istituti zooprofilattici	2
Enti pubblici non economici	Ordini e collegi	17
Ministeri	Ministeri	4
Regioni ed autonomie locali	Agenzie regionali	6
	CCIAA	56
	Comuni	5.222
	Comunità montane	127
	Consorzi	28
	Enti parco	4
	Iacp	3
	Province	90
	Regioni	15
	Unioni dei comuni	38
Servizio sanitario nazionale	Asl	31
	Aziende ospedaliere	18
Università	Università ed altri istituti universitari	34
Totale		**5.695**

Fonte: Banca dati "CONSOC"

La tabella 6 evidenzia la prevalenza del comparto delle Regioni e degli Enti locali che rappresentano più del 98,13% del campione casuale costituito dagli enti rispondenti.

I soli Comuni raggiungono la significativa quota del 93,43%, sempre della totalità del campione.

Distribuzione territoriale delle amministrazioni che hanno inoltrato la comunicazione

Poco più del 70% delle amministrazioni che hanno comunicato la partecipazione a consorzi e/o società risiede al nord , quasi il 14% al centro e il 16% circa tra il sud e le isole (tabella 7 e figura 9).

Tabella 7 – Ripartizione geografica delle Amministrazioni che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a Consorzi e/o società.

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE*	VALORI ASSOLUTI	VALORI PERCENTUALI
Nord	3.997	70,18%
Centro	793	13,92%
Sud	616	10,82%
Isole	289	5,07%
Totale	**5.695**	**100,00%**

Fonte: Banca dati "CONSOC"

Figura 9 - Amministrazioni che hanno dichiarato la partecipazione a consorzi e/o società – Anno 2009 *(valori percentuali)*

Fonte: Banca dati "CONSOC"

Tabella 8 – Distribuzione territoriale delle amministrazioni che hanno dichiarato la partecipazione a consorzi e/o società – Anno 2009

RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	REGIONE	N. AMMINISTRAZIONI
EMILIA ROMAGNA	NORD	353
FRIULI VENEZIA GIULIA	NORD	206
LIGURIA	NORD	134
LOMBARDIA	NORD	1.356
PIEMONTE	NORD	1.074
TRENTINO-ALTO ADIGE	NORD	263
VALLE D'AOSTA	NORD	71
VENETO	NORD	540
LAZIO	CENTRO	162
MARCHE	CENTRO	227
TOSCANA	CENTRO	306
UMBRIA	CENTRO	98
ABRUZZO	SUD	162
BASILICATA	SUD	38
CALABRIA	SUD	95
CAMPANIA	SUD	178
MOLISE	SUD	37
PUGLIA	SUD	106
SARDEGNA	ISOLE	142
SICILIA	ISOLE	147
Totale		**5.695**

Fonte: Banca dati "CONSOC"

Di interesse appare anche la distribuzione nell'ambito del comparto e settore di contrattazione per il personale (tabella 9).

Tabella 9 – Amministrazioni che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a soli consorzi, a sole società, sia a consorzi che a società, per comparto e settore di contrattazione del personale.

COMPARTO	SETTORE	AMMINISTRAZIONI CHE HANNO COMUNICATO PARTECIPAZIONI SOLO A SOCIETÀ	AMMINISTRAZIONI CHE HANNO COMUNICATO PARTECIPAZIONI SOLO A CONSORZI	AMMINISTRAZIONI CHE HANNO COMUNICATO PARTECIPAZIONI SIA A CONSORZI CHE A SOCIETÀ	TOTALE UNITÀ
Enti di ricerca	Istituti zooprofilattici	50%	0%	50%	2
Enti pubblici non economici	Ordini e collegi	65%	12%	24%	17
Ministeri	Ministeri	75%	25%	0%	4
Regioni ed autonomie locali	Agenzie regionali	50%	33%	17%	6
	CCIAA	23%	0%	77%	56
	Comuni	9%	5%	86%	5.222
	Comunità montane	27%	2%	71%	127
	Consorzi	39%	11%	50%	28
	Enti parco	100%	0%	0%	4
	Iacp	67%	0%	33%	3
	Province	4%	0%	96%	90
	Regioni	27%	0%	73%	15
	Unioni dei comuni	39%	8%	53%	38
Servizio sanitario nazionale	Asl	23%	16%	61%	31
	Aziende ospedaliere	17%	33%	50%	18
Università	Università ed altri istituti universitari	0%	15%	85%	34
Totale		**10%**	**5%**	**85%**	**5.695**

Fonte: Banca dati "CONSOC"

Con lo sguardo ai settori più significativi delle Regioni ed autonomie locali vediamo che i comuni, le province e le regioni confermano la tendenza a partecipazioni ad entrambi le categorie registrando percentuali rilevanti. Nella stessa maniera si comportano le amministrazioni del comparto Università nella misura pari a 85%.

Tabella 10 – Amministrazioni che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a soli consorzi, a sole società, sia a consorzi che a società, distribuite per ripartizione geografica.

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE*	AMMINISTRAZIONI CHE HANNO COMUNICATO PARTECIPAZIONI SOLO A SOCIETÀ	AMMINISTRAZIONI CHE HANNO COMUNICATO PARTECIPAZIONI SOLO A CONSORZI	AMMINISTRAZIONI CHE HANNO COMUNICATO PARTECIPAZIONI SIA A CONSORZI CHE A SOCIETÀ	TOTALE UNITÀ
Nord	10%	3%	87%	3.997
Centro	11%	4%	84%	793
Sud	10%	16%	73%	616
Isole	12%	15%	73%	289
Totale	**10%**	**5%**	**85%**	**5.695**

Fonte: Banca dati "CONSOC"

La tabella 10 illustra come la gran parte delle amministrazioni abbia comunicato di avere, nell'anno 2009, partecipazioni sia a consorzi che a società (85%), mentre il 10% ha comunicato la partecipazione a sole società e solamente il 5% a soli consorzi.

Se osserviamo il dato considerando la ripartizione geografica, notiamo che il fenomeno è predominante al Nord per quanto riguarda la partecipazione ad entrambi le tipologie, mentre la partecipazione ad una sola tipologia si conferma accentuata al Sud e nelle isole, come già avvenuto nell'anno 2008.

2.3 Le assenze per malattia dei dipendenti pubblici

Sul fronte dell'assenteismo il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione è intervenuto con iniziative di carattere normativo sin dall'inizio della legislatura:

- Legge 6 agosto 2008, n. 133;
- Decreto legislativo 11 ottobre 2009, n. 150;
- Decreto Ministeriale 18 dicembre 2009, n. 206.

Al fine di riallineare i tassi di assenteismo del settore pubblico a quelli del settore privato, nel mese di giugno 2008 è stata modificata la normativa in materia di assenze per malattia dei dipendenti pubblici (decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 133/2008.

La norma citata prevede che, in caso di assenza per malattia dei dipendenti pubblici, venga corrisposto solo il trattamento economico fondamentale, escludendo qualunque trattamento accessorio erogato in modo continuativo. Lo stesso testo normativo contiene un inasprimento delle norme sui controlli medici: ai fini dell'effettuazione dei controlli, il dipendente pubblico era[1] tenuto a osservare le fasce orarie di reperibilità (8.00-13.00 e 14.00-20.00) entro le quali le strutture sanitarie competenti possono effettuare le visite mediche[2].

Per disporre dei dati necessari al monitoraggio dell'efficacia degli interventi in materia il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha avviato una rilevazione mensile delle assenze per malattia dei dipendenti pubblici. La rilevazione è partita nel mese di luglio 2008 con la somministrazione alle amministrazioni di un questionario in cui sono rilevati:

- i giorni di assenza per malattia, misurati considerando il numero complessivo di giorni di assenza del personale non dirigenziale a tempo indeterminato e di tutto il personale dirigenziale (a tempo determinato e indeterminato) rilevato nel mese, calcolato facendo riferimento soltanto alle giornate lavorative;

[1] Le fasce orarie di reperibilità sono state successivamente modificate nel 2009 (*v. ultra*).

[2] Fino a quel momento le fasce orarie nelle quali il dipendente poteva ricevere il controllo da parte del medico fiscale erano: 10.00-12.00 e 17.00-19.00

- gli eventi di assenza per malattia superiori a dieci giorni, calcolati considerando il numero di periodi di assenza per malattia continuativa superiori a 10 giorni. In presenza di eventi che si sviluppano a cavallo su due o più mesi, ai fini della rilevazione l'evento viene indicato nel secondo mese;
- i giorni di assenza per altri motivi, che includono i permessi per maternità retribuite e le assenze dovute ai permessi di cui alla legge 5 febbraio 1992, n.104 solo quando usufruiti per l'intera giornata. Sono escluse le ferie e i permessi a ore.

Superata la fase sperimentale, a partire da agosto del 2008 la rilevazione ha assunto una struttura più consolidata sul fronte metodologico e procedurale, grazie alla collaborazione offerta dall'Istat nel quadro di una convenzione tra le due amministrazioni.

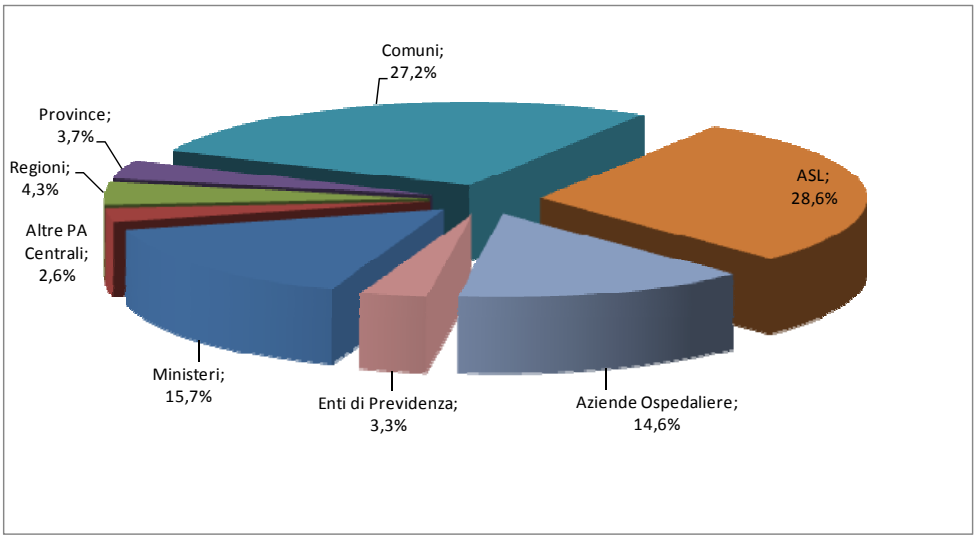
L'Istat ha definito disegni di campionamento *ad hoc* per i comparti più numerosi, con specifiche procedure per il trattamento delle mancate risposte, finalizzate a eliminare gli eventuali fenomeni di autoselezione. Oltre al campionamento, l'Istat cura mensilmente la fase di elaborazione e produzione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

Il Dipartimento della funzione pubblica, che si occupa della fase di raccolta dei dati, a partire dall'edizione di gennaio 2009 della rilevazione ha modificato le procedure di *data capturing*. Infatti, dal questionario in formato excel si è passati al disegno di un data base accessibile dal sito www.innovazionepa.gov.it solo per le amministrazioni registrate[3].

Nel 2009, in media, le amministrazioni rispondenti sono state 4.179.

[3] Per la registrazione è prevista una specifica procedura di identificazione

Figura 10 – Amministrazioni rispondenti per tipologia istituzionale *(media 2009)*



Nel primo anno di applicazione le assenze per malattia si sono ridotte in media del -38%[4]. Nel 2009 la Ragioneria Generale dello Stato ha pubblicato il Conto Annuale 2008, confermando l'entità dell'impatto dei provvedimenti in materia di assenteismo.

Il Conto annuale 2008, infatti, con riferimento agli stessi comparti, indica che:

- in soli sei mesi di applicazione, la legge 133/2008 ha ridotto le giornate di assenza per malattia del 20%;
- proiettando su un anno intero, le nuove regole hanno portato a una riduzione di circa il -40%, dato pienamente coerente con il -38% rilevato dal monitoraggio del Ministero.

Nel secondo anno di operatività, ci si attendeva che l'andamento delle assenze si stabilizzasse sul livello più basso raggiunto grazie alla norma, registrando di mese in mese variazioni, più o meno intense, come conseguenza di fenomeni epidemiologici.

Tra agosto e novembre 2009 le assenze per malattia hanno registrato invece variazioni positive rilevanti. L'incremento è solo in parte giustificato dalle differenze nel rischio malattia dovuto al diverso andamento del picco influenzale tra il 2008 e il 2009.

[4] Stima riferita al complesso delle amministrazioni pubbliche, ad esclusione dei comparti scuola, università e pubblica sicurezza

Il contesto normativo ha subìto, peraltro, in questo periodo modifiche con l'approvazione del decreto legge 1 luglio 2009, n.78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, che ha nuovamente riallineato le fasce orarie di reperibilità a quelle del settore privato (9.00-13.00 e 17.00-19.00).

A fine ottobre 2009 il tema delle assenze è stato ulteriormente normato dal d.lgs. 150/2009. Le novità più importanti riguardano:

- l'invio dei certificati medici per via telematica direttamente dal medico o dalla struttura sanitaria pubblica all'INPS che poi provvederà a inoltrarlo all'amministrazione di appartenenza. L'inosservanza degli obblighi di trasmissione telematica costituisce illecito disciplinare e, in caso di reiterazione, comporta il licenziamento del medico o, per i medici convenzionati, la decadenza dalla convenzione;
- la necessità del certificato della struttura sanitaria pubblica o del certificato del medico convenzionato con il S.S.N. per le assenze protratte per più di 10 gg. e dopo il 2° evento;
- l'attribuzione al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione del compito di fissare le fasce orarie di reperibilità;
- la responsabilizzazione del dirigente nell'applicazione delle disposizioni che contrastano l'assenteismo, con sanzioni disciplinari nel caso di mancata vigilanza. In particolare sono previste per i dirigenti:
    - la decurtazione della retribuzione di risultato (anche fino all'80%) o la mancata attribuzione della stessa;
    - la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione.
- La responsabilizzazione del dipendente con sanzioni disciplinari nel caso di falsa attestazione della presenza e di certificazione medica falsa.

Successivamente, e in coerenza con quanto previsto dal d.lgs. 150/2009, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha emanato un decreto indicando nuove fasce orarie di reperibilità (9.00-13.00 e 15.00-18.00).

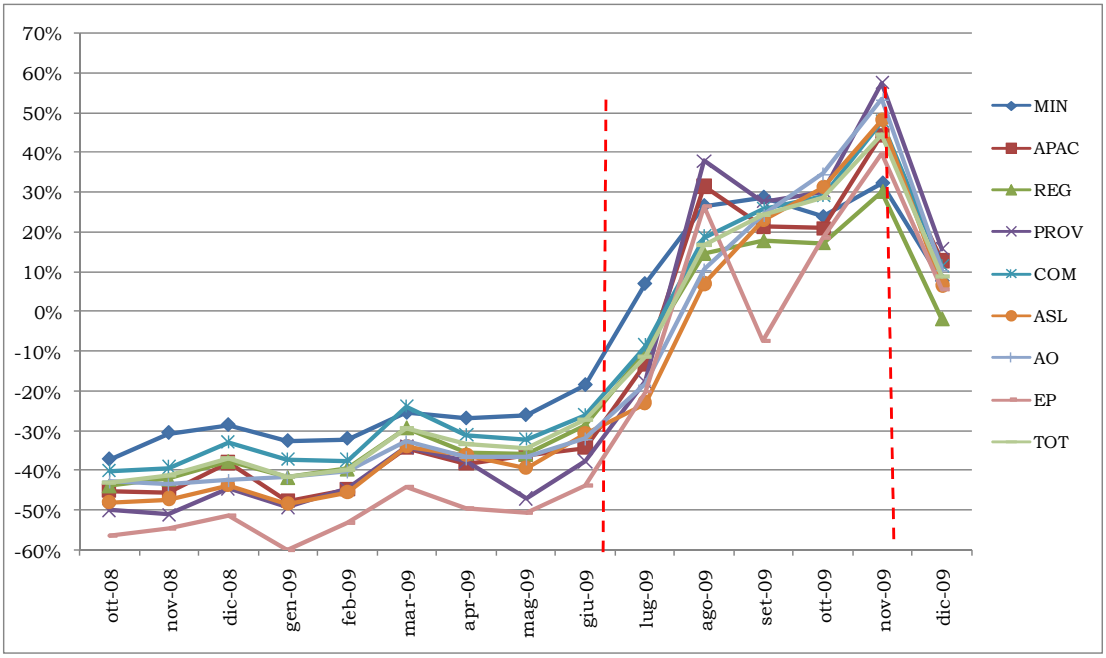
Il decreto è stato pubblicato il 20 gennaio 2010 sulla Gazzetta Ufficiale ma a dicembre 2009 – in corrispondenza dell'annuncio e della firma del provvedimento – i dati del monitoraggio indicano variazioni positive ma contenute delle assenze (+8,6%[5]) sulle quali ha

[5] Stima riferita al complesso delle amministrazioni pubbliche, ad esclusione dei comparti scuola, università e pubblica sicurezza.

influito anche il diverso andamento temporale del picco influenzale tra il 2008 e il 2009. Al netto dell'influenza si stima che le assenze siano aumentate di circa il 6%[6].

Analizzando i dati del monitoraggio per comparto, i Ministeri hanno registrato variazioni relativamente più contenute; per gli enti di previdenza, la reazione ai meccanismi della norma è stata più decisa rispetto agli altri "comparti".

Figura 11 – Giorni di assenza per malattia: variazioni tendenziali mensili per tipologia istituzionale *(ottobre 2008 – dicembre 2009)*

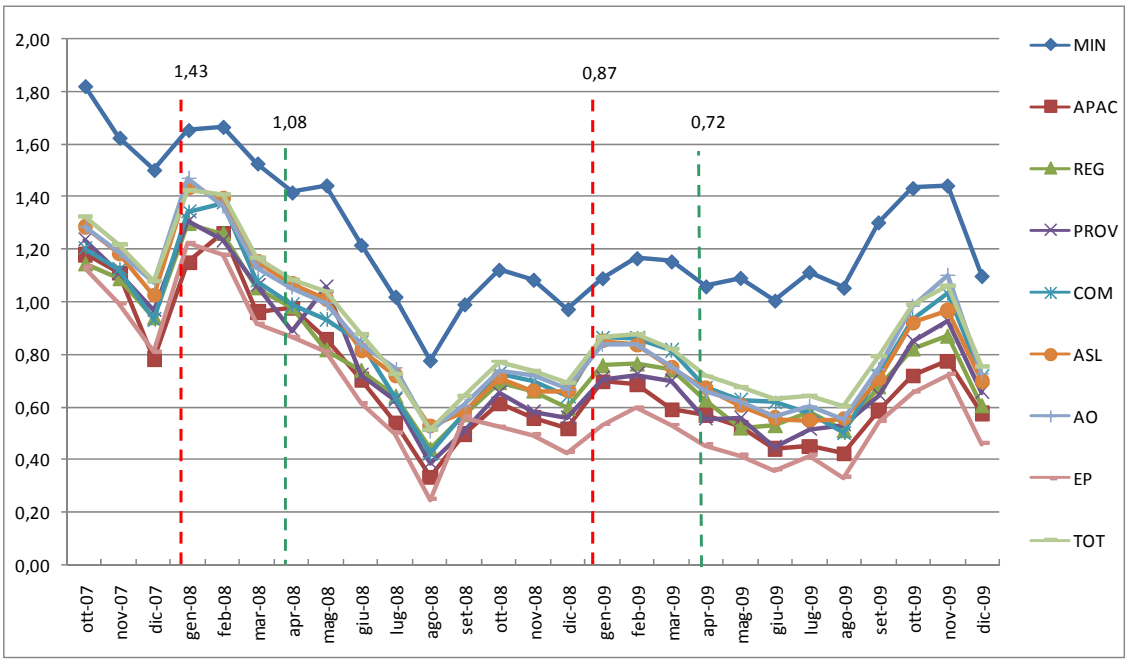


La serie storica mensile dei giorni di assenza per malattia per dipendente mostra andamenti simili fra le varie tipologie di pubblica amministrazione, pur se a vari livelli e distanze fra comparti che sono rimasti pressoché costanti nel periodo considerato. I Ministeri presentano i valori più elevati, gli enti di previdenza i più contenuti.

Nel complesso delle amministrazioni pubbliche coinvolte nell'indagine, si passa dai 143 giorni di assenza ogni 100 dipendenti di gennaio 2008 agli 87 dello stesso mese del 2009. Ad agosto 2009 i giorni di assenza per dipendente hanno toccato il picco più basso dell'anno (60 giorni ogni 100 dipendenti).

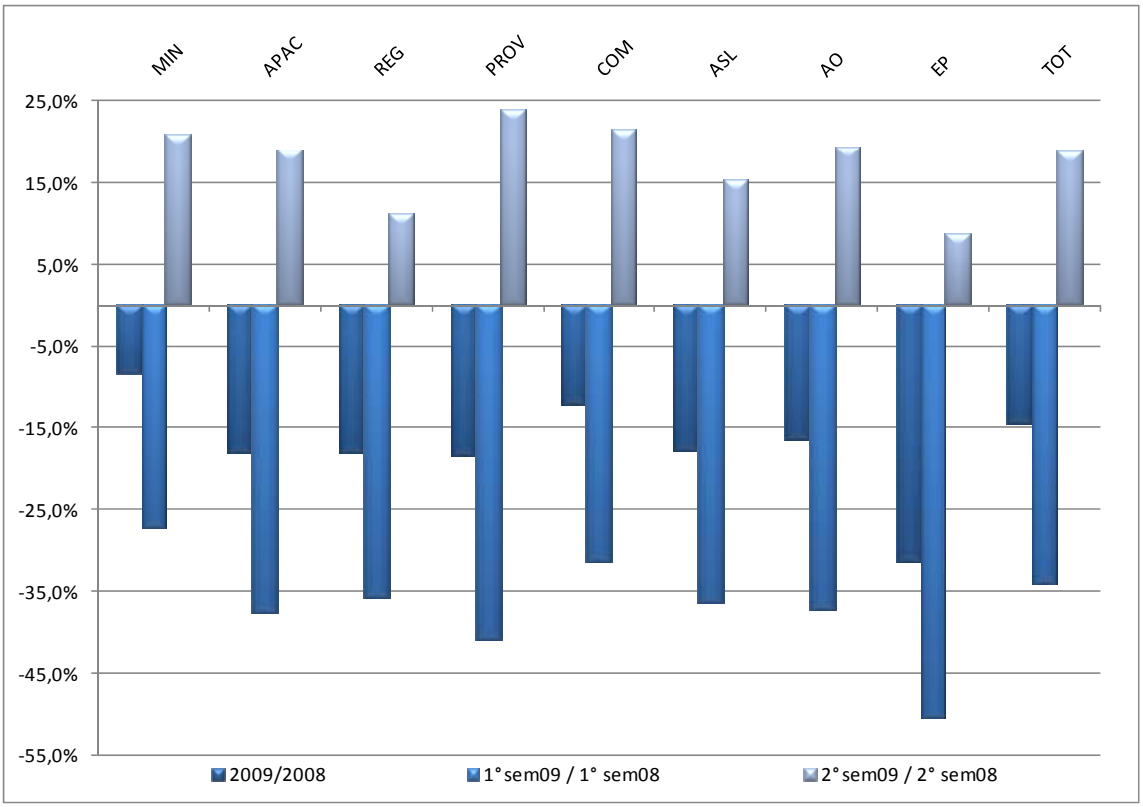
[6] Stima riferita al complesso delle amministrazioni pubbliche, ad esclusione dei comparti scuola, università e pubblica sicurezza

Figura 12 – Giorni di assenza per malattia per dipendente *(ottobre 2007-dicembre 2009)*



Confrontando gli andamenti del 1° semestre 2009 (post norma) con quelli del 1° semestre 2008, (pre-norma) gli enti di previdenza e le amministrazioni provinciali risultano le tipologie istituzionali che mostrano contrazioni più marcate.

Figura 13 – Giorni di assenza per malattia: dati annuali e semestrali *(variazioni %)*



2.4 Il monitoraggio sulle autovetture di servizio

All'inizio del 2010, nell'ottica di una sempre maggiore trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese, è stato dato avvio ad una complessa indagine sulle cd "auto blu" in dotazione alle pubbliche amministrazioni.

Perché effettuare un monitoraggio sulle autovetture di servizio delle pubbliche amministrazioni?

La motivazione principale è quella di riuscire a individuare delle misure efficaci per razionalizzare e ridurre la spesa perché è netta la sensazione - nell'opinione pubblica e non solo – che nonostante tutte le misure assunte (o annunciate) nell'ultimo ventennio i risultati ottenuti siano molto scarsi.

Questa convinzione è stata sicuramente accentuata dalla circostanza che non esistendo dati aggiornati e attendibili sulla numerosità e sull'utilizzo del parco auto di servizio, le

cosiddette “auto blu” sono state considerate un ingiusto privilegio assegnato alla “politica” che pesa in maniera significativa sui bilanci delle pubbliche amministrazioni.

Negli ultimi anni sono stati diffusi attraverso organi di stampa e siti web dati sul parco autovetture di servizio – senza che ne fossero chiarite le fonti – che lo davano in progressiva crescita, fino a superare le 600.000 unità con costi, di conseguenza, elevatissimi.

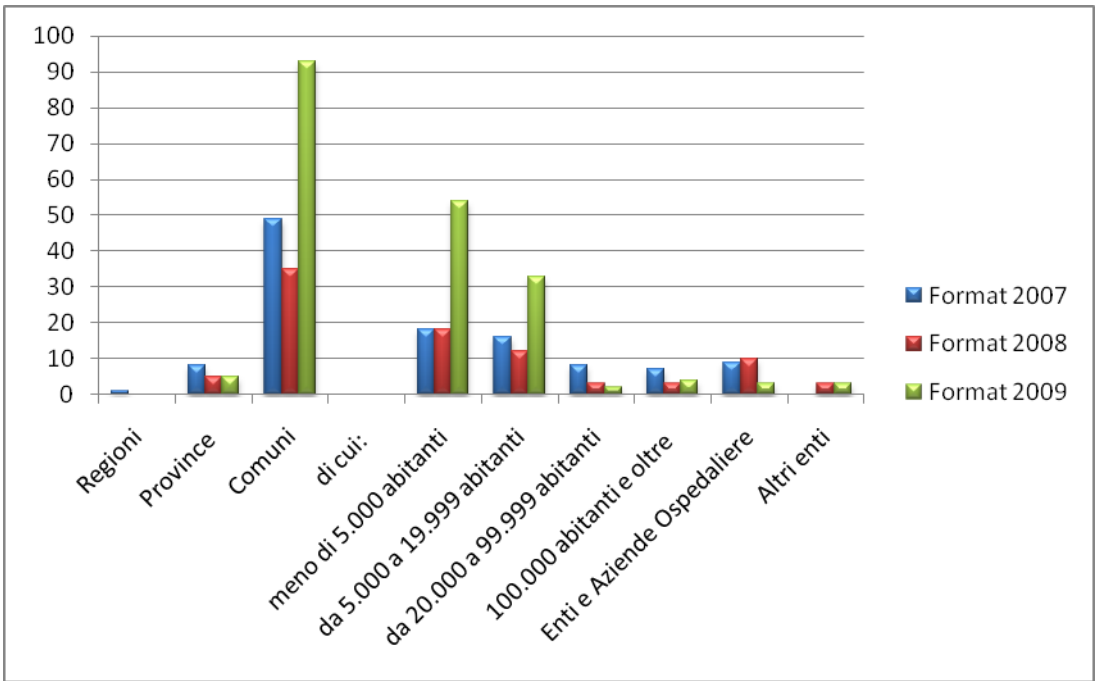
E’ vero che le autovetture di servizio rappresentano una spesa flessibile, in quanto rispondono a esigenze che possono essere sia ridimensionate che soddisfatte con modalità diverse.

Ma per definire un piano di risparmi più accurato e finalizzato di quelli delineati in passato e di cui, soprattutto, sia possibile monitorare la realizzazione è necessario conoscere natura e dimensioni del fenomeno.

Per la individuazione delle misure più idonee a consentire una strutturale riduzione dei costi e per rendere più omogenee e razionali le modalità di acquisizione e gestione del parco autovetture si è ritenuto necessario, non essendo disponibili informazioni attendibili e aggiornate, effettuare una indagine conoscitiva sul parco autovetture a disposizione sia delle amministrazioni centrali che di quelle regionali e locali.

Il monitoraggio delle autovetture di servizio delle pubbliche amministrazioni è maturato nell’ambito della Direttiva n. 6/2010 del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione e nel quadro della manovra per il contenimento dei costi delle pubbliche amministrazioni contenuta nel d.l. 78/2010, convertito nella legge 122/2010 ed è *finalizzato a razionalizzare e favorire la semplificazione delle procedure di acquisizione delle autovetture ed il c.0014rao0.0(Il indaTJ-tistr4(z e f e – c,lizzae de e – ioTJ)TJ-29.71 0 T470.0009 Tc0.0534 Tw(tturaleellT*

Figura 21



Parificazione dell'età pensionabile tra uomini e donne nella P.A.:

Il Governo ha modificato, con l'art 22-*ter* della legge 102/2009, i requisiti relativi all'età minima a partire dalla quale le donne del pubblico impiego maturano il diritto al pensionamento di vecchiaia, innalzando gradualmente l'età fino a 65 anni come per gli uomini. Tale modifica è in linea con la pronuncia della Corte di giustizia europea del 13 novembre 2008 nella causa C-46/07 che condanna l'Italia per discriminazione tra uomo donna in materia di età pensionabile.

Con questa sentenza, la Corte di Giustizia ha qualificato il regime pensionistico amministrato dell'INPDAP come un regime di tipo professionale poiché, pur gestendo diverse categorie di lavoratori, tutti appartengono al settore pubblico. Inoltre, in questo caso, la pensione non viene assimilata ad un regime legale di protezione sociale ma ad una prosecuzione della retribuzione essendo lo Stato, in qualità di datore di lavoro, a pagare la prestazione. Pertanto la Corte ha stabilito che non si può applicare la Direttiva 79/7/CEE, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale ma l'art. 141 del Trattato CE che stabilisce il principio della "parità di retribuzione tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile".

L’art 22-*ter* della legge 102/2009 ha stabilito, a decorrere dal 1° gennaio 2010, per le dipendenti pubbliche l’innalzamento dell’età pensionabile di un anno ogni biennio per arrivare a regime nel 2018 a 65 anni.

Tuttavia la Commissione Europea ha stabilito che il limite massimo accettabile per l’applicazione della citata sentenza sia il 1 gennaio 2012. Conseguentemente, il Governo in sede di conversione del decreto- legge sulla manovra finanziaria “anti-crisi” (d.l. 78/2010) ha presentato un emendamento che innalza l'età pensionabile delle donne del pubblico impiego a 65 anni a partire dal 1° gennaio 2012.

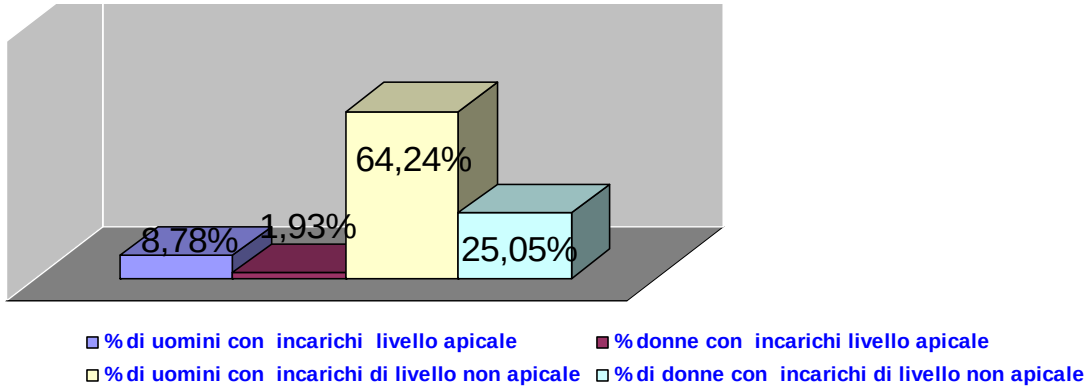
La presenza femminile nelle posizioni apicali nella pubblica amministrazione

Nella pubblica amministrazione la presenza femminile ha oltrepassato il 55% del totale dei dipendenti con contratto a tempo indeterminato, tuttavia le donne sono ancora sottorappresentate nelle posizioni di vertice.

La conferma viene consultando la banca dati degli incarichi dirigenziali, istituita presso il Dipartimento della funzione pubblica, che permette di descrivere la composizione per genere degli incarichi di funzioni dirigenziali di livello generale, attribuiti dalle amministrazioni dello Stato. In questo contesto, per una migliore interpretazione dei dati, abbiamo suddiviso le funzioni dirigenziali di livello generale in apicali (Segretari Generali di ministeri, incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali) e non apicali.

Nel 2009 sono state conteggiate 467 posizioni tra tutti i dirigenti appartenenti ai ruoli dello Stato, i dirigenti provenienti da altre amministrazioni pubbliche, le persone di particolare e comprovata qualificazione professionale (art 19 comma 6, d.lgs. 165/2001) cui è stato affidato un incarico dirigenziale di livello generale

Figura 22 – Valori percentuali, per genere, riferiti agli incarichi dirigenziali di livello generale nelle amministrazioni statali



Fonte Dipartimento della funzione pubblica

Tale ripartizione si è rivelata opportuna per far emergere l'esistente situazione di squilibrio tra i generi. Infatti, tra gli incarichi di livello generale apicale si registra solo 1,93% di posizioni assegnate alle donne in rapporto all'8,78% di posizioni assegnate agli uomini.

La situazione migliora, anche se ancora siamo lontani dalla parità, per quanto riguarda le posizioni di livello generale non apicali dove le donne si attestano al 25,05% e gli uomini al 64,24%.

5.4 Il monitoraggio sui benefici previsti per i lavoratori e i familiari di persone disabili in situazioni di gravità (legge 104/1992)

La rilevazione sui benefici previsti nelle pubbliche amministrazioni per i lavoratori e i familiari di persone disabili in situazione di gravità promossa dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione è stata realizzata tra luglio e ottobre 2009, nel momento in cui era in corso una riflessione ed era stata avviata un'iniziativa legislativa su come ottimizzare l'utilizzo dei benefici previsti dalle diverse normative, a favore dei beneficiari finali, le persone con disabilità gravi.

L'indagine, inoltre, ha teso a verificare anche l'utilizzo di altri benefici, quali i congedi retribuiti di due anni, l'assenza facoltativa per maternità, l'avvicinamento al proprio domicilio, il *part time*.

Come destinatarie della rilevazione sono state individuate 19.717 unità organizzative di cui 9.024 amministrazioni di diverse tipologie e 10.693 istituti scolastici, cui è stato inviato un questionario da compilare esclusivamente *on-line*.

Hanno inviato il questionario 8.253 amministrazioni (il 45% di quelle invitate), in rappresentanza di oltre 1.700.000 dipendenti, circa il 50% del complesso di dipendenti pubblici [17].

I risultati più significativi emersi dalla rilevazione sono, per i numeri rilevati e per il dettaglio delle informazioni raccolte, quelli relativi ai permessi mensili che interessano, in media il 9% del personale presente nelle amministrazioni che hanno partecipato alla rilevazione.[18]

Complessivamente, sul totale del campione di 1.700.000 dipendenti interessati alla rilevazione, fruiscono dei permessi (anno 2009) oltre 150.000 persone, l'82% dei quali (123.667 unità) ne fa uso per assistere i familiari.

Il maggior numero è concentrato nelle scuole nelle quali circa il 10% del personale usufruisce dei permessi.

Numeri significativi si ritrovano anche nelle Aziende e Enti del SSN (9%); sopra la media risultano anche le Agenzie (18%), gli Enti Pubblici nazionali (14%) i Comuni (10%).

Nella ripartizione per circoscrizioni territoriali si rileva che nel Mezzogiorno vi è una concentrazione di dipendenti fruitori dei permessi significativamente maggiore che nel resto del paese, mentre la ripartizione tra beneficiari diretti e fruitori per l'assistenza dei familiari è pressoché identica in tutte le tre circoscrizioni territoriali.

Ad usufruire dei permessi sono in prevalenza le lavoratrici (79% nelle scuole, 67% nelle amministrazioni).

---

[17] Questa percentuale ha come riferimento i valori indicati nel Conto Annuale 2007, con l'esclusione dei lavoratori estranei all'amministrazione.

[18] Va evidenziato che la distribuzione delle risposte per certi versi casuale (non era obbligatorio rispondere al questionario) non consente di considerare, soprattutto laddove il numero di amministrazioni censite è molto limitato, le percentuali rilevate come effettivamente rappresentative del comparto o territorio di riferimento. Tuttavia ad esempio poiché alcuni dati appaiono comunque molto significativi: il numero di giornate utilizzate nella scuola risulta mediamente inferiore del 20% rispetto agli altri settori; in questi enti insiste quindi una percentuale superiore di dipendenti "utilizzatori di permessi" ma minore come "giornate utilizzate".

I familiari per i quali si utilizzano in misura maggiore i permessi mensili sono i genitori (che assorbono circa il 50% del totale dei permessi); per i figli (di minore e maggiore età), altri parenti o coniugi la percentuale si aggira sul 10%.

Si può ipotizzare che il progressivo invecchiamento della popolazione presumibilmente unito alla carenza di servizi per gli anziani non autosufficienti abbia inciso in maniera significativa sull'utilizzo di questo beneficio.

Il numero complessivo di giornate fruite nel 2008 risulta pari a 2.439.985, l'85% delle quali è stata utilizzata a favore di familiari.

La lettura coordinata dei dati indica che vi è una tendenza ad un progressivo aumento nell'utilizzo dei permessi mensili, come sembrerebbe emergere anche dai dati provenienti da altre fonti[19] relativi al 2006 e al 2007.

Le giornate che sono state rilevate nel Conto Annuale 2006 sono inferiori ai 4.000.000, mentre nel 2007 sono pari a 4.313.388. Se si tiene conto che le amministrazioni rispondenti al nostro questionario impiegano circa il 50% del personale complessivo delle pubbliche amministrazioni e che il dato rilevato per il 2008 in occasione di questo monitoraggio è pari al 56% del valore risultante dal Conto Annuale, si può ragionevolmente supporre che l'utilizzo effettivo dei permessi sia in aumento costante.

La rilevazione ha consentito di verificare che l'utilizzo dei benefici a favore dei lavoratori disabili e dei familiari di disabili è fortemente radicato nelle amministrazioni, con una distribuzione pressoché lineare correlata, più che a specifiche politiche gestionali, ai ruoli professionali, al genere e all'età media dei lavoratori (oltre che alla tipologia di familiari assistiti

In conclusione, la rilevazione effettuata ha rappresentato un'occasione, particolarmente significativa per dare evidenza a un fenomeno – quello dei benefici concessi ai lavoratori in relazione alla disabilità grave – che ha un grande rilievo sia per le caratteristiche dei soggetti direttamente o indirettamente interessati, sia per l'onere economico che esso comporta.

I dati raccolti che consentono di approfondire il fenomeno anche oltre il mero dato quantitativo, possono fornire qualche indicazione alla discussione sulle proposte di riforma

[19] Si fa riferimento al Conto Annuale.

nelle quali vanno coinvolte in primo luogo gli *stakeholder*, ovvero i disabili e le loro rappresentanze.

Nella rilevazione effettuata dal Dipartimento della funzione pubblica la percentuale delle lavoratrici risulta ancora più elevata (79% nelle scuole, 67% nelle amministrazioni).

Segnalando solo incidentalmente che il fenomeno è probabilmente amplificato da casi di abuso o uso distorto (analogamente registrati nell'uso dei permessi per il parcheggio riservato), si può sostenere che i benefici previsti a favore dei familiari disabili solo in parte (per i figli e/o parenti conviventi) continuano ancora oggi a svolgere le funzioni per la quale erano stati concepiti, ovvero favorire l'inclusione sociale delle categorie più svantaggiate.

Nel corso del tempo, infatti, sembra essersi prodotto uno spostamento di focus e presumibilmente alcuni benefici concessi ai lavoratori più che finalizzati all'inclusione sociale sono diventati – dando per scontato che siano utilizzati sempre ed esclusivamente a favore dei familiari per i quali vengono richiesti – veri e propri sostegni alle famiglie tesi a integrare servizi e prestazioni non sufficienti o, addirittura non garantiti (è il caso, ad esempio, dell'assistenza domiciliare integrata in alcune aree quasi del tutto assente).

Il monitoraggio costante dell'utilizzo dei benefici per i lavoratori disabili e i familiari disabili consentirà di tenere sotto controllo i valori numerici e meglio approfondire le connessioni tra questi benefici e le politiche di settore rivolte in particolare ai disabili e agli anziani non autosufficienti.

Capitolo 6

Le relazioni sindacali

CAPITOLO 6
LE RELAZIONI SINDACALI

6.1 La contrattazione collettiva dei dipendenti ricompresi nei comparti e nelle aree di contrattazione

6.1.1 Il quadro normativo. La contrattazione nazionale e la riforma del lavoro pubblico

L'approvazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 in materia di lavoro pubblico

Il 31 ottobre 2009 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, S.G. n. 254, il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, recante: "*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*".

Il decreto legislativo, che ha attuato in tempi molto rapidi la delega contenuta nella legge 15/2009, citata in epigrafe, è stato preceduto da vari provvedimenti normativi che ne hanno in parte anticipato i contenuti (fra gli altri: il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 ed alcuni articoli della legge 22 dicembre 2008, n. 203, legge finanziaria per l'anno 2009 (si rinvia diffusamente, in tema, alla Relazione al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione relativo all'anno 2008, pag. 100 e seguenti.).

Il d.lgs. 150/2009 ridefinisce il ruolo della contrattazione collettiva, nazionale e integrativa, in relazione a molteplici profili che attengono alla competenza della fonte

negoziale anche nel rapporto con la legge, ai controlli, al procedimento, ai soggetti, alle regole per la provvista delle risorse finanziarie.

Si tratta di disposizioni legislative che, sebbene non apportino modifiche in ordine alla qualificazione del rapporto di lavoro che rimane di diritto privato (per cui la natura giuridica delle situazioni soggettive deducibili resta espressione della sfera dei diritti soggettivi, senza comportare situazioni d'interesse legittimo altrimenti di competenza del giudice amministrativo), tuttavia modificano incisivamente le regole della contrattazione collettiva.

Sotto il profilo della competenza della contrattazione collettiva e dei suoi rapporti con la legge, d'altra parte, la legge delega ha stabilito in via diretta (vale a dire senza attendere la mediazione del decreto delegato: cfr. l'art. 1) che i contratti collettivi potranno disapplicare norme di legge in materia di rapporto di lavoro destinate a determinate categorie di dipendenti pubblici, solo allorquando la stessa legge espressamente conferirà loro questa facoltà.

Si tratta della dislocazione, in capo alla fonte collettiva, di un diverso potere. Nel pregresso regime la contrattazione era abilitata a disapplicare tutte le disposizioni legislative in materia di rapporto di lavoro pubblico, *medio tempore* intervenute, tranne i casi in cui tale facoltà le fosse espressamente inibita dalla medesima legge. Adesso il rapporto è rovesciato, per cui il contratto potrà regolare diversamente istituti del rapporto di lavoro su cui è intervenuta la legge solo allorché sia espressamente autorizzato in tale senso.

La contrattazione collettiva, a sua volta, non potrà avere ad oggetto materie organizzative, afferenti alle prerogative dirigenziali ovvero oggetto di procedure di partecipazione sindacale: quest'ultima, nelle materie afferenti ai poteri datoriali del dirigente pubblico (gestione dell'organizzazione del lavoro e delle risorse umane), potrà svilupparsi solo nelle forme dell'informazione, con esclusione di forme di partecipazione più intrusive.

Si è cosi evitato il pericolo di regimi cogestionali e nel contempo si è inteso riaffermare in materia l'autonomia del dirigente (con le connesse responsabilità per la gestione delle relazioni sindacali).

La contrattazione collettiva si svolgerà in un numero minore di comparti ("per i dipendenti non dirigenti") ed aree ("per i dirigenti") di contrattazione collettiva: la legge ne prevede rispettivamente quattro, ferma restando la competenza della stessa contrattazione collettiva circa l'individuazione delle amministrazioni da ricomprendervi. Si è così evitata la parcellizzazione del previgente regime, che aveva provocato sperequazioni, ritardi ed un evidente sovraccarico funzionale in capo all'Aran, chiamata a gestire per ogni biennio contrattuale oltre trenta contratti collettivi.

I comitati di settore (che rendono gli indirizzi all'Aran per la contrattazione collettiva e ne ratificano le ipotesi di accordo), da sette diventano tre. La riduzione funge anche da strumento di semplificazione del procedimento contrattuale con indiretti riflessi anche sul versante della spesa per la contrattazione collettiva (considerata la ricentralizzazione che ne consegue che risponde a complessive esigenze di controllo).

Altre disposizioni particolarmente innovative sono dettate soprattutto con riferimento al riordino dell'ARAN ed al procedimento di contrattazione collettiva. In particolare, sotto il versante procedimentale, la certificazione non positiva di compatibilità economico-finanziaria della Corte dei conti sui CCNL torna a ricoprire carattere impeditivo della definitiva sottoscrizione, come, peraltro, già previsto da una disposizione collocata nell'art. 67 del d.l. 112/2008.

Il datore di lavoro pubblico recupera poteri gestionali unilaterali di ultima istanza (nei casi in cui non sia possibile pervenire ad un accordo con la controparte) anche nelle materie oggetto di contrattazione collettiva.

Si sono così evitate contrattazioni *sine die*, che determinavano il sacrificio del buon andamento e della continuità dell'azione amministrativa e che incidevano anche sui diritti dei dipendenti, costretti a subire gli effetti dei ritardi negoziali sia a livello di contrattazione nazionale che integrativa.

La contrattazione integrativa viene finalizzata dalla legge (a pena di nullità) al conseguimento di risultati ed obiettivi e sarà finanziata (inizialmente con riferimento ad amministrazioni statali e parastatali) in maniera diseguale in relazione al raggiungimento delle *performance* programmate. Fino ad oggi le risorse per la contrattazione collettiva integrativa venivano dichiarate *ex ante*, e venivano non di rado cedute senza effettive contropartite, anche per i congeniti ritardi nella stipulazione dei contratti nazionali (appare in effetti ben difficile incidere sulla leva incentivante con effetti retroattivi!). Attualmente, sebbene ancora in via sperimentale, con riferimento esclusivo a Stato ed enti parastatali, le risorse verranno distribuite *ex post* in modo da far discendere guadagni aggiuntivi per i dipendenti pubblici quale effetto di un'acclarata produttività collettiva aggiuntiva.

Sono, inoltre, potenziati i controlli sulla contrattazione integrativa e le forme di trasparenza nonché le sanzioni in caso di stipulazione di contratti illegittimi per violazione dei vincoli derivanti dai contratti nazionali ovvero dalla legge.

I controlli esterni si affiancano senza sostituirli a quelli interni e faranno trasparire l'interesse della collettività che deve essere sotteso alla stipulazione di ogni contratto

integrativo. Da tale prospettiva, anzi, i cittadini-utenti disporranno di appositi strumenti per evidenziare i propri bisogni e verificarne la realizzazione tramite i contratti integrativi ed in conseguenza degli stessi.

Complessivamente il sistema appare più responsabilizzato, trasparente e misurabile: esso dovrà tendere anche a rientrare in una compatibilità complessiva di spesa, dalla quale nella fase precedente alla nuova decretazione delegata non di rado è sfuggito.

Di seguito si svolgerà un'analisi particolareggiata delle modificazioni normative apportate dal d.lgs. 150/2009 con riferimento all'assetto vigente in tema di relazioni sindacali.

6.2 Contenuti, procedimenti e regole della contrattazione collettiva dopo la riforma

Competenze della contrattazione collettiva nazionale

L'art. 54 del decreto attuativo della legge 15/2009 sostituisce il testo dell'art. 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165. Il primo comma del nuovo articolo opera una restrizione del campo d'azione della contrattazione collettiva. Essa ai sensi delle precedenti disposizioni si svolgeva "su tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali". Le nuove previsioni escludono espressamente dalla contrattazione collettiva una serie di materie in senso lato riconducibili alla sfera organizzativa, ma, sulle quali, si erano sovente esercitate forme di negoziazione nonostante le preclusioni sussistenti *in primis* nella Costituzione (art. 97, comma 1).

Si tratta delle materie (che non costituiscono un *numerus clausus* ma una mera elencazione esemplificativa) attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali, la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nonché quelle elencate all'articolo 2, comma 1, *lettera c)*, della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

La norma di legge da ultimo richiamata, a sua volta, enuclea, per escluderle dalla privatizzazione (e contestualmente dalla contrattualizzazione), le seguenti materie:

- le responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento di procedure amministrative;
- gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi;
- i principi fondamentali di organizzazione degli uffici;
- i procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro;

- i ruoli e le dotazioni organiche nonché la loro consistenza complessiva;
- la garanzia della libertà di insegnamento e l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca;
- la disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra l'impiego pubblico ed altre attività e i casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici.

Si tratta complessivamente di un novero di materie "esterne" al rapporto di lavoro in senso stretto, sulle quali anche nel pregresso regime doveva ritenersi inibita la contrattazione collettiva.

In definitiva il nuovo legislatore esplicita, specificandole caso per caso, le esclusioni della contrattazione collettiva delle materie organizzative, in ogni caso in modo più persuasivo rispetto al passato, in cui, spesso, la contrattazione aveva valicato i limiti di competenza dettati dalla legge.

In virtù della *natura imperativ*a che è propria delle norme del d.lgs. 165/2001, e che è stata ribadita dal "nuovo" art. 2 del d.lgs. 165/2001 (come modificato dal'art. 33 del d.lgs. 150/2009), ogni contratto (sia collettivo che integrativo) che regolerà le fattispecie escluse dal contrattabile è radicalmente nullo per impossibilità giuridica dell'oggetto.

Inoltre, uno spazio negoziale per i contratti collettivi, nella materia delle sanzioni disciplinari, delle valutazioni delle prestazioni ai fini del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche è riconosciuto negli esclusivi limiti delle disposizioni di legge. Detto diversamente, in queste materie la cornice legale costituisce lo spazio necessario ed insuperabile per la contrattazione collettiva a pena di nullità delle relative disposizioni.

Nelle ipotesi di nullità dei contratti collettivi per violazione di norme imperative – e quindi di tutte le norme del d.lgs. 165/2001 - ed a maggior ragione nei casi di violazione della riserva di competenza della fonte unilaterale, peraltro, si verificherà l'applicazione degli artt. 1339 e 1419, comma 2, del codice civile. Tali disposizioni prevedono segnatamente, in caso di nullità del contratto per contrasto con norme imperative, la sostituzione automatica delle disposizioni illegittime con quelle legali derogate e la conservazione del contratto in caso di nullità parziale del contratto (nuovo comma 3-*bis* aggiunto all' articolo 2, del d.lgs. 165/2001, dall'art. 33, comma 1, lettera c) del d.lgs. 150/2009).

Comparti ed aree di contrattazione collettiva.

Il secondo comma del nuovo art. 40 del d.lgs. 165/2001, ridefinisce il numero dei comparti e delle aree contrattuali che, a partire dalla tornata contrattuale successiva a quella in corso, saranno entrambi pari a quattro.

Il processo di "composizione" dei nuovi comparti e delle nuove aree (con riferimento, cioè, alle amministrazioni da includervi) rimane soggetto ad "appositi accordi" stipulati dall'ARAN e dalle confederazioni rappresentative (contratti collettivi quadro).

Nei nuovi comparti e nelle nuove aree sanno ricomprese – per quanto previsto dall'art. 66, comma 3, del d.lgs. 150/2009 – anche le cosiddette amministrazioni "monocomparto", individuate nominativamente dall'art. 70, comma 4, del d.lgs. 165/2001 che, ad oggi, hanno stipulato autonomi contratti collettivi, distintamente per il personale dipendente non dirigente e dirigenziale (si tratta, nello specifico, dell'Ente nazionale aviazione civile (ENAC), dell'Agenzia spaziale italiana (ASI), del Centro nazionale per l'informatica per la pubblica amministrazione (CNIPA- DigitPA), dell'UNIONCAMERE e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)).

Nell'ambito dei comparti e delle aree potranno essere previste sezioni per specifiche professionalità. Per legge è quindi esclusa la riproduzione dei preesistenti comparti/aree nell'ambito dei quattro previsti dalla legge. Potranno, invece, essere costituite, trasversalmente e secondo le determinazioni dell'autonomia collettiva, discipline peculiari per categorie di personale (come avverrà, in quanto direttamente disposto dalla legge, per la dirigenza del servizio sanitario nazionale, che costituirà "un'apposita sezione contrattuale di un'area dirigenziale").

Comitati di settore ed accordi quadro.

L'art. 56 del d.lgs. 150/2009 riscrive il testo dell'art. 41 del d.lgs. 165/2001. Viene, innanzitutto, ribadito il ruolo dei comitati di settore i quali eserciteranno, come in passato, il potere di indirizzo nei confronti dell'ARAN e le altre competenze relative alle procedure di contrattazione collettiva nazionale ivi compresa l'espressione del parere sulle ipotesi di accordo collettivo stipulate dall'ARAN (primo comma).

In luogo dei precedenti sette comitati di settore ne vengono individuati tre:

- uno nell'ambito della Conferenza delle Regioni, che eserciterà, per uno dei comparti di contrattazione, le competenze per le Regioni, i relativi enti dipendenti, e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale. A tale comitato parteciperà (come in passato) un rappresentante del Governo, designato dal Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, ma esclusivamente per le competenze delle amministrazioni del Servizio sanitario nazionale (secondo comma, primo periodo, del nuovo art. 41);
- uno nell'ambito dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), dell'Unione delle Province d'Italia (UPI) e dell'Unioncamere che eserciterà, per un altro dei comparti, le competenze per i dipendenti degli Enti locali, delle Camere di commercio e dei segretari comunali e provinciali (secondo comma, secondo periodo);
- un terzo comitato sarà costituito dal Presidente del Consiglio dei Ministri che opererà tramite il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e finanze. Per salvaguardare le specificità delle diverse amministrazioni e delle categorie di personale ivi comprese, quest'ultimo comitato di settore, in sede di predisposizione degli indirizzi per la contrattazione collettiva, "coinvolgerà" le istanze rappresentative prima espressione di autonomi comitati di settore attraverso apposite forme di interpello. Per cui, per il sistema scolastico verrà "sentito" il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca; per le Agenzie fiscali, i direttori delle Agenzie fiscali; per le università, la Conferenza dei rettori delle università italiane; per gli enti di ricerca e gli enti pubblici non economici, le istanze rappresentative rispettivamente promosse dai presidenti degli enti stessi; per il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro-CNEL il suo presidente (terzo comma).

I comitati di settore regoleranno autonomamente le proprie modalità di funzionamento e di deliberazione e potranno stipulare con l'Aran specifici accordi per i reciproci rapporti in materia di contrattazione e per eventuali attività in comune.

I rappresentati designati dai Comitati di settore sono, inoltre, legittimati ad assistere l'ARAN nello svolgimento delle trattative negoziali.

Viene infine ribadita la collegialità dei comitati di settore ai fini delle attività negoziali che riguardano più comparti o aree di contrattazione collettiva (stipulazione degli accordi o

contratti “quadro”, che definiscono o modificano i comparti o le aree di contrattazione collettiva o che regolano istituti comuni a più comparti le funzioni di indirizzo) (comma 5).

Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni.

Il testo dell’art. 46 del d.lgs. 165/2001, che disciplina struttura, organizzazione, composizione e funzioni dell’ARAN - Agenzia negoziale per la rappresentanza delle pubbliche amministrazioni, subisce notevoli modificazioni ad opera dell’art. 57 del nuovo decreto.

Gli organi dell’ARAN sono identificati nel Presidente e nel Collegio di indirizzo e controllo, costituito da quattro membri (comma 5, art.46, d.lgs. 165/2001, nuovo testo).

La nomina del Presidente avviene tramite decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, previo parere della Conferenza unificata. Ai fini della nomina sono richieste competenze in materia di economia del lavoro, diritto del lavoro, politiche del personale e strategia aziendale.

Il Presidente può essere anche estraneo alla pubblica amministrazione, dura in carica per un quadriennio ed è rinnovabile per una sola volta. In particolare, si afferma l’incompatibilità di tale carica “con qualsiasi altra attività professionale a carattere continuativo” (comma 6).

Il Presidente rappresenta l’Agenzia e fa parte del Collegio di indirizzo e controllo che presiede.

Quest’ultimo è costituito da quattro componenti scelti tra esperti di riconosciuta competenza in materia di relazioni sindacali e di gestione del personale, anche estranei alla pubblica amministrazione, designati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Due componenti del Collegio sono individuati su proposta, rispettivamente, del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione e del Ministro dell’economia e delle finanze e altri due, rispettivamente, dall’ANCI e dall’UPI, e dalla Conferenza delle Regioni e delle province autonome.

Il collegio coordina la strategia negoziale dell’Aran e ne assicura l’omogeneità, assumendo la responsabilità per la contrattazione collettiva, verificando che le trattative si svolgano in coerenza con le direttive contenute negli atti di indirizzo. Esso delibera a maggioranza, su proposta del presidente.

Anche il collegio dura in carica quattro anni, con possibilità di riconferma dei suoi componenti per una sola volta (comma 7).

Il comma 7-*bis* del nuovo articolo 46 prevede un “sistema” di incompatibilità che coinvolge il Presidente ed i membri del Collegio di indirizzo e controllo.

Per tali figure, che costituiscono il vertice dell’Agenzia che negozia per tutte le pubbliche amministrazioni, viene stabilita un’incompatibilità assoluta con incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici che si estende ai precedenti cinque anni con riferimento a cariche ricoperte presso organizzazioni sindacali.

L’incompatibilità si intende estesa a qualsiasi rapporto di carattere professionale o di consulenza con le predette organizzazioni sindacali o politiche.

L’assenza delle predette cause di incompatibilità è presupposto necessario anche per l’affidamento degli incarichi dirigenziali nell’agenzia.

Si garantisce in questa maniera l’assoluta autonomia dell’ARAN rispetto alla propria controparte sindacale, ma anche il rispetto del principio di distinzione fra indirizzo politico ed attività gestionale.

Rimangono confermate le precedenti funzioni e competenze esercitate dall’ARAN, ma alcuni compiti vengono ridefiniti nell’oggetto e nella periodicità.

Ai sensi del nuovo comma 3, del medesimo articolo 46, l’ARAN predispone a cadenza semestrale (e non più trimestrale), ed invia al Governo, ai comitati di settore dei comparti regioni e autonomie locali e sanità e alle commissioni parlamentari competenti, un rapporto sull'evoluzione delle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti, avvalendosi anche della collaborazione dell’ISTAT e del Ministero dell’economia e delle finanze.

Nell’ambito dell’attività di monitoraggio dell’attività contrattuale collettiva ed integrativa ed a periodicità annuale, si prevede inoltre la presentazione da parte dell’ARAN di un rapporto in cui viene verificata:

a) l’effettività e la congruenza della ripartizione fra le materie regolate dalla legge e quelle di competenza della contrattazione nazionale;

b) l’effettività e la congruenza della contrattazione integrativa, non solo con riferimento alla legge ma anche in relazione alle competenze delegate dalla contrattazione nazionale;

c) le principali criticità emerse in sede di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa (comma 4).

Viene quindi modificata, la definizione della misura annua dei contributi posti a carico delle singole amministrazioni (e che sono parte delle risorse di cui si avvale l’ARAN per il proprio funzionamento): essa è stabilita non più dall’organismo di coordinamento dei comitati

di settore, ma con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro della pubblica amministrazione e l'innovazione ed intesa con la Conferenza unificata ed è riferita a ciascun triennio contrattuale (comma 8, lett. a).

Le modalità di riscossione dei predetti contributi vengono analogamente modificate (comma 9, lett. a): in particolare, con riferimento alle amministrazioni statali si provvede "mediante l'assegnazione di risorse pari all'ammontare dei contributi che si prevedono dovuti nell'esercizio di riferimento" direttamente con la legge annuale di bilancio, con imputazione alla pertinente unità previsionale di base dello stato di previsione del ministero dell'economia e finanze.

Si è analogamente parzialmente modificata la modalità di controllo dei regolamenti dell'ARAN (comma 10). Al controllo (già previsto) operato dal Dipartimento della funzione pubblica si aggiunge quello del Ministero dell'economia e delle finanze. Questi controlli, da ora in poi, saranno effettuati anche "d'intesa con la Conferenza unificata". Tale previsione appare, peraltro, in linea con la volontà espressa dalla legge 15/2009, all'art. 3, lett. h, punto 2, che invitava il legislatore delegato a potenziare, nell'ambito del riordino dell'ARAN, il potere di rappresentanza di regioni ed enti locali. D'ora in poi, quindi, qualora l'ARAN intenda modificare il proprio regolamento, dovrà inviarlo contestualmente ai tre soggetti individuati dalla norma, che, ognuno per le proprie competenze, esprimerà il suo assenso o i suoi rilievi.

Il termine per il suddetto controllo, precedentemente fissato in quindici giorni, è peraltro prolungato e portato a quarantacinque giorni.

È in base a tali regolamenti che, ai sensi del modificato comma 11, è definito il ruolo del personale dipendente dell'ARAN: viene meno dunque la previsione legislativa che fissava in cinquanta il numero di unità di cui poteva avvalersi l'Agenzia. Analogamente, si prevede che L'ARAN possa altresì avvalersi di un contingente di personale, anche di qualifica dirigenziale, proveniente dalle pubbliche amministrazioni rappresentate, in posizione di comando o fuori ruolo in base ai regolamenti adottati secondo le descritte procedure, essendosi eliminato il precedente limite fissato in venticinque unità (comma 12).

Sempre con modalità di rapporto stabilite con i propri regolamenti, l'ARAN potrà avvalersi di esperti e collaboratori esterni nel rispetto delle regole generali fissate per il conferimento di incarichi di collaborazione dall'articolo 7, commi 6 e seguenti.

L'ARAN viene quindi sottratta al rigido regime che prefissava in cifra fissa, direttamente con legge, l'organico del personale.

Procedimento di contrattazione collettiva

L'art. 59, comma 1, del nuovo d.lgs. 150/2009, riscrive le norme in tema di procedimento di contrattazione collettiva, sostituendo l'art. 47 del d.lgs. 165/2001.

L'atto propedeutico rimane l'emanazione degli atti di indirizzo per la contrattazione collettiva nazionale a cura dei rispettivi Comitati di settore (comma 1).

La procedura è diversa a seconda che il contratto interessi le amministrazioni per le quali svolge le funzioni di comitato di settore il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (di concerto con il Ministro dell'economia e finanze), ovvero riguardi Autonomie locali, Regioni ed enti del Servizio Sanitario Nazionale.

In queste ultime ipotesi, i rispettivi atti di indirizzo, prima di essere inviati all'ARAN, sono trasmessi al Governo che, nei successivi venti giorni, esprime le proprie valutazioni circa la compatibilità degli stessi con le linee di politica economica e finanziaria nazionale. Il mancato parere del Governo entro il predetto termine consente ai Comitati di settore di inviare all'ARAN gli atti in questione e quindi di procedere all'apertura dei negoziati (comma 2).

Si tratta, quindi, di un termine perentorio, inutilmente decorso il quale si forma il cosiddetto silenzio-assenso.

Non altrimenti nelle altre ipotesi (contratti relativi ad amministrazioni dello Stato, università, enti pubblici non economici e di ricerca), in cui le competenze del comitato di settore sono comunque esercitate tramite i Ministri per la pubblica amministrazione e dell'economia e finanze. In questi casi, l'atto, concertato dai Ministri competenti, sentite le istanze rappresentative delle amministrazioni cui lo stesso andrà applicato (vedi il nuovo art. 41, comma 3, del d.lgs. 165/2001), può direttamente essere inviato all'ARAN.

L'ARAN è tenuta ad informare costantemente i comitati di settore e il Governo sullo svolgimento delle trattative, ciò al fine di prevenire e/o risolvere eventuali problematiche insorte che potrebbero richiedere anche un aggiornamento o l'integrazione dell'atto di indirizzo (comma 3). In questa prospettiva si comprende anche il ruolo dell'"assistenza all'Aran nello svolgimento delle trattative" da parte di componenti dei rispettivi comitati di settore prevista dal comma 4 del "nuovo" art. 41 del d.lgs. 165/2001.

Successivamente la sottoscrizione dell'ipotesi di accordo, l'ARAN, entro 10 giorni, invia la stessa unitamente alla relativa relazione tecnica ai Comitati di settore ed al Governo (*comma 4)*, per acquisire sugli stessi il parere.

La procedura si diversifica nuovamente.

Per i contratti di regioni, autonomie locali ed enti del Servizio Sanitario Nazionale, il parere del comitato di settore competente (sul testo contrattuale e sugli oneri finanziari diretti

e indiretti a carico dei bilanci delle amministrazioni interessate) si accompagna a quello espresso dal Consiglio dei Ministri, il quale può esprimere osservazioni entro 20 giorni dall'invio del contratto da parte dell'ARAN.

Viene peraltro ancora una volta posto un termine perentorio (venti giorni dall'invio del contratto da parte dell'ARAN), funzionale ad una valutazione del Governo. Tale valutazione sull'accordo di regioni, autonomie locali ed enti del Servizio Sanitario Nazionale, verrà peraltro effettuata "solo fino alla piena attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42", in materia di federalismo fiscale. I decreti delegati attuativi della predetta legge, infatti, completeranno il processo di "ricongiunzione" fra "responsabilità di entrata e di spesa" per regioni ed autonomie locali, rendendo sovrabbondante un controllo statale che attualmente ha ragione di esistere perché anche in questo casi appare ancora preponderante la finanza di "trasferimento".

Per le amministrazioni per le quali le competenze di comitato di settore sono esercitate dai Ministri competenti, il parere sull'ipotesi di contratto espresso dagli stessi è a sua volta propedeutico a quello collegiale del Governo (comma 4).

In caso di parere favorevole si apre, quindi, la fase del controllo ad opera della Corte dei Conti (commi 5-7).

In dettaglio, l'ARAN acquisisce sia il parere favorevole sull'ipotesi di accordo, espresso dal Comitato di settore (e/o dal Governo), sia, tramite il comitato di settore competente, la verifica sulla copertura degli oneri contrattuali da parte delle amministrazioni interessate e trasmette, il giorno successivo, alla Corte dei conti tale documentazione ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

La Corte dei conti certifica entro quindici giorni (termine perentorio assistito dal silenzio-assenso).

A questo punto possono verificarsi le seguenti ipotesi:

- la certificazione della Corte dei Conti è positiva (ipotesi cui è assimilato l'inutile decorso del termine di quindici giorni): in questo caso si chiude favorevolmente la procedura di controllo e l'ARAN viene abilitata alla sottoscrizione definitiva;
- la certificazione della Corte dei Conti non è positiva: in questa ipotesi le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo, si riaprono le trattative e riprende l'*iter* precedentemente descritto (eventuale predisposizione di atti di indirizzo; connessi controlli su tali atti;

trattative presso l'ARAN; pareri sulle ipotesi di accordo; trasmissione della nuova ipotesi di contratto alla Corte dei conti; nuova certificazione…).

Nel caso in cui i rilievi sulla compatibilità economico-finanziaria della Corte dei conti coinvolgano solo singole clausole contrattuali, l'ipotesi può essere sottoscritta definitivamente, ferma restando l'inefficacia delle clausole contrattuali non positivamente certificate. Resta ovviamente nella facoltà delle parti, in questa ultima ipotesi, la scelta di riavviare la procedura contrattuale anche per le singole clausole non ammesse a certificazione, al fine di addivenire ad un nuovo accordo sulle stesse.

E' confermata la possibilità per Corte dei Conti di acquisire elementi istruttori e valutazioni sul contratto collettivo da parte di tre esperti in materia di relazioni sindacali e costo del lavoro, ma sono semplificate le modalità di designazione degli stessi (comma 6).

Viene, infine, ribadita la forma di pubblicità-notizia dei contratti collettivi sottoscritti definitivamente attraverso la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, cui si aggiunge quella sul sito web dell'ARAN e delle amministrazioni interessate (comma 8).

Tutela retributiva dei dipendenti pubblici

L'art. 59, comma 2, del d.lgs. 150/2009, introduce un nuovo articolo, il 47-*bis*, rubricato "Tutela retributiva dei dipendenti pubblici", che disciplina istituti volti a far fronte al ritardo con cui spesso avvengono i rinnovi contrattuali o, comunque, a garantire ai dipendenti pubblici, pregiudicati dal mancato rinnovo, un parziale ristoro del depauperato potere di acquisto del salario, procurando condizioni di tutela analoghe a quelle sussistenti nel settore privato.

Le disposizioni erano già contenute nella legge 203/2008 (art. 2, comma 35). Con la suddetta norma ne viene confermata la vigenza *a* "regime".

Nello specifico, si dispone la possibilità di erogare anche in assenza di contratto collettivo gli incrementi per il trattamento stipendiale stanziati dalla legge finanziaria per il periodo di riferimento, decorsi sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa.

L'erogazione avviene previa deliberazione dei rispettivi comitati di settore, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative ed assume carattere "provvisorio", essendo possibile, successivamente, concordare con le organizzazioni sindacali un "conguaglio" (rispetto a quanto già corrisposto in via unilaterale) all'atto della stipulazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro (comma 1).

Si rende, inoltre, obbligatoria la corresponsione, a decorrere dal mese di aprile dell'anno successivo alla scadenza del contratto collettivo nazionale di lavoro, di una voce retributiva - prevista dall'accordo quadro Governo-Sindacati sul modello contrattuale raggiunto il 22 gennaio 2009 - che tiene il luogo dell'indennità di vacanza contrattuale, istituto retributivo contemplato dall'Accordo del 23 luglio 1993, ma che nel pubblico impiego non ha pressoché avuto diffusione (per la necessità di addivenire, volta per volta, ad un apposito accordo).

Nello specifico, qualora il CCNL non sia ancora stato rinnovato entro il mese di marzo, e non sia stata disposta l'erogazione unilaterale delle risorse stanziate dalla legge finanziaria, è riconosciuta in ogni caso, dal mese di aprile, ai dipendenti dei rispettivi comparti di contrattazione, nella misura e con le modalità stabilite dai contratti nazionali (e comunque entro i limiti previsti dalla legge finanziaria in sede di definizione delle risorse contrattuali), una copertura economica che costituisce un'anticipazione dei benefici complessivi che saranno attribuiti all'atto del rinnovo contrattuale.

Disponibilità destinate alla contrattazione collettiva nelle amministrazioni pubbliche e verifica

L'art. 60 del d.lgs. 150/2009 apporta alcune modifiche all'art. 48 del d.lgs. 165/2001.

Il testo previgente affermava che per tutte le pubbliche amministrazioni gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale erano determinati a carico dei rispettivi bilanci in coerenza con i medesimi parametri utilizzati per la quantificazione delle risorse per le amministrazioni dello Stato.

Il nuovo testo integra questa previsione stabilendo che le risorse per gli incrementi retributivi per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali delle amministrazioni regionali, locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, previa consultazione con le rispettive rappresentanze istituzionali, sono definite dal Governo nel rispetto dei vincoli di bilancio, del patto di stabilità e di analoghi strumenti di contenimento della spesa.

Struttura della contrattazione collettiva e rapporti fra livelli di contrattazione collettiva

Il terzo comma del "nuovo" art. 40 ripropone la disposizione, già prevista dal testo previgente, in base alla quale "la contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi

nazionali e integrativi", ma sancisce, in linea con quanto affermato nell'accordo quadro raggiunto il 22 gennaio del 2009 di riforma del modello contrattuale, la novità dell'eguale durata della vigenza della parte normativa e di quella economica.

Sulla base del predetto accordo quadro, che ha avuto un'apposita applicazione al lavoro pubblico con la successiva intesa del 30 aprile 2009, i contratti collettivi, nazionali ed integrativi, avranno durata triennale (ferma la coincidenza tra periodo economico e normativo prevista in via diretta già dalla legge delega 15/2009).

Interpretazione autentica dei contratti collettivi

Anche le disposizioni relative ai contratti di interpretazione autentica subiscono delle modifiche.

L'art. 61 del d.lgs. 150/2009, sostituendo integralmente il previgente art. 49 del d.lgs. 165/2001, stabilisce che qualora l'accordo di interpretazione autentica non comporti oneri aggiuntivi e non vi sia divergenza sulla valutazione degli stessi, il parere del Presidente del Consiglio dei Ministri è espresso tramite il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Si evita quindi in questa particolare ipotesi, in armonia con un principio di semplificazione procedimentale e di accelerazione, la necessità della defatigante procedura di valutazione in capo al Consiglio dei Ministri.

Disciplina delle progressioni professionali. Ricadute contrattuali

Le norme sulle mansioni e sulle progressioni professionali modificano il testo dell'art. 52 del d.lgs. 165/2001, per chiarire alcuni aspetti della previgente disciplina e garantire reale selettività e meritocrazia, superando i sostanziali automatismi del passato (art. 62 del d.lgs. 150/2009) e chiariscono il ruolo della contrattazione collettiva in materia.

Le disposizioni vanno peraltro lette anche in relazione con quanto stabilito dagli articoli 23 e 24 dello stesso d.lgs 150/ 2009.

In particolare:

a) viene stabilito che i dipendenti sono obbligatoriamente collocati in almeno tre aree o categorie di inquadramento.

Sarebbe quindi nullo un sistema di classificazione professionale che prevedesse un numero inferiore di aree/categorie.

Sono in ogni caso esclusi dall'applicazione della norma i dirigenti, il personale docente della scuola, delle accademie, conservatori e istituti assimilati;

b) viene chiarito che le progressioni all'interno dell'area/categoria (progressioni economiche) danno titolo all'acquisizione di fasce di merito ed hanno obbligatoriamente carattere selettivo.

La selettività è garantita anche attraverso l'attribuzione della progressione ad una quota limitata di dipendenti. In particolare, ai fini delle selezioni preordinate alle progressioni è richiesta la ponderazione di qualità culturali e professionali, la valutazione dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, ciò anche in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione (art. 23 del d.lgs. 150/2009). E' quindi radicalmente vietata la previsione di passaggi di fascia retributiva sulla base di elementi automatici (come l'anzianità di servizio).

Inoltre, la collocazione nella fascia di merito alta ai sensi dell'articolo 19, comma 2, lettera *a),* del d.lgs. 150/2009, per tre anni consecutivi, ovvero per cinque annualità anche non consecutive, costituisce titolo prioritario ai fini dell'attribuzione delle progressioni economiche. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni costituisce, a tali fini, invece, un titolo meramente rilevante (art. 52, comma 2, d.lgs. 165/2001).

c) viene affermato, sulla scorta dell'ampia giurisprudenza in materia (della Corte di Cassazione ma anche Costituzionale), che è necessario indire un concorso pubblico per consentire le progressioni verticali (tra le aree) "ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50% di quelli messi a concorso".

L'accesso dall'interno alle categorie o aree superiori, quindi, avviene solo nell'ambito dell'unica procedura concorsuale che può prevedere posti riservati nel limite massimo del 50%. Nessuna competenza della contrattazione collettiva residua in materia di progressioni fra aree comportando la stessa un concorso pubblico: per cui un eventuale contratto in materia configurerebbe una nullità per impossibilità giuridica dell'oggetto.

6.3 La legge finanziaria per l'anno 2010. Corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale (IVC)

Natura dell'istituto, decorrenze e importi

L'IVC è stata prevista dal Protocollo del 23 Luglio 1993 (Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo). Sulla base delle previsioni ivi contenute, è stato ad oggi corrisposto ai lavoratori (del settore privato, vedi *infra*) un elemento provvisorio ed anticipatorio della retribuzione contrattuale nelle more del rinnovo del contratto collettivo scaduto: tale erogazione, quindi, assume anche un carattere compensatorio del minore potere di acquisto del salario, eroso dalla crescita dei prezzi al consumo.

Per questi motivi l'IVC viene legata al tasso di inflazione programmato e rientra nella strategia complessiva costitutiva della "politica salariale di anticipo", avallata dall'accordo di luglio, che abbandona l'indicizzazione della "scala mobile".

In particolare, secondo l'accordo del 1993:

- l'IVC viene corrisposta ai lavoratori dopo un periodo di vacanza contrattuale pari a tre mesi_dalla data di scadenza del CCNL, a partire dal mese successivo, nella misura del 30% del tasso di inflazione programmato, applicato ai minimi retributivi vigenti, inclusa l'*ex* indennità di contingenza;
- tale importo, diviene pari al 50% dell'inflazione programmata dopo sei mesi di vacanza contrattuale;
- dalla decorrenza dell'accordo di rinnovo del contratto l'indennità di vacanza contrattuale cessa di essere erogata.

Oltre ad essere strumento a presidio del potere d'acquisto dei salari, l'IVC è stata concepita anche come strumento di incentivo per le parti sociali al rispetto dei tempi della contrattazione collettiva, previsti dallo stesso protocollo, considerato che si prevede che le OO.SS. presentino le piattaforme contrattuali per il rinnovo del CCNL in tempo utile per consentire l'apertura delle trattative, tre mesi prima della scadenza dei contratti. Durante tale periodo, e per il mese successivo alla scadenza, le parti non possono assumere iniziative unilaterali, né procedere ad azioni dirette (ad es. azioni di sciopero). La violazione di questo

"periodo di raffreddamento" è sanzionata con l'anticipazione o lo slittamento di tre mesi della corresponsione dell'IVC, a seconda che la violazione sia stata posta in essere dalla parte datoriale ovvero da quella sindacale.

Inoltre, dato il carattere dell'IVC quale elemento "provvisorio" della retribuzione, la stessa viene riassorbita negli incrementi retributivi dei rinnovi contrattuali successivi (nonostante alcune sentenze di merito – es. Tribunale di Livorno, sezione lavoro, n. 504/2005- abbiano sostenuto la cumulabilità con i successivi incrementi retributivi, tale possibilità è stata esclusa per il pubblico impiego dall'art. 2, comma 35, della legge 203/2008).

Applicazione dell'istituto nel lavoro pubblico

Nel pubblico impiego l'istituto in discorso non ha avuto applicazione generalizzata ed automatica al verificarsi dei presupposti definiti dall'accordo di luglio, nonostante la corresponsione dell'IVC fosse prevista da apposite disposizioni contenute in tutti i CCNL. Si tratta della conseguenza di un parere reso dal Consiglio di Stato, che ha condizionato la corresponsione dell'IVC alla stipulazione di un apposito ed autonomo contratto collettivo (*Cons. Stato parere n. 2585 del 2002*).

Tramite accordo collettivo si era d'altra parte agito nella prima applicazione concreta dell'istituto nel settore pubblico (accordo quadro del 28 aprile 1994). Analogamente, tramite apposito CCNL, a seguito dell'emanazione del predetto parere del Consiglio di Stato, l'IVC è stata corrisposta al personale dell'ENEA (CCNL del 15/7/2004).

Una novità contenuta nelle ultime disposizioni normative è quella di aver disposto l'erogazione dell'IVC, in prima applicazione, tramite decreto legge (art. 33 del d.l. 185/2008, convertito con la legge 2/2009), superando i richiami alle procedure di cui agli art. 47 e 48, comma 1, del d.lgs. 165/2001, contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro, rendendo inoltre strutturale la sua corresponsione nella previsione dell'art. 2, comma 35, della legge finanziaria per il 2009.

Previsioni nella legge finanziaria 2010

Per la tornata contrattuale 2010-2012 la legge finanziaria per l'anno 2010 (art.2, comma 13, legge 23 dicembre 2009, n.191), nelle more della definizione del nuovo assetto contrattuale ed in attesa che siano reperite ulteriori risorse da destinare allo stesso scopo, ha

previsto per tutto il pubblico impiego risorse annue corrispondenti al solo costo dell'indennità di vacanza contrattuale (IVC).

In proposito, considerata la complessità dell'*iter* procedurale previsto dal d.lgs. 150/2009 – che, come si è evidenziato, presuppone tra l'altro la definizione dei nuovi comparti di contrattazione - si prospetta il ritardo nell'avvio delle trattative con la conseguente necessità di dare applicazione alle disposizioni che prevedono meccanismi di tutela retributiva nei confronti del personale pubblico.

Più in dettaglio il comma 13 dell'articolo 2 della legge 191/2009 stabilisce che: "Nelle more della definizione del nuovo assetto contrattuale delle amministrazioni pubbliche […] ai fini dei rinnovi contrattuali del triennio 2010-2012, gli oneri posti a carico del bilancio statale per la contrattazione collettiva nazionale sono quantificati complessivamente in 215 milioni di euro per l'anno 2010, 370 milioni di euro per l'anno 2011 e 585 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012".

Le amministrazioni diverse dallo Stato provvedono secondo percentuali di incremento analoghe.

La relazione illustrativa sottolinea che gli appostamenti di cui al comma in esame si correlano alla situazione contingente e, in particolare, al rispetto alla definizione del nuovo assetto contrattuale delle amministrazioni pubbliche, tenuto anche conto sia della discontinuità ed incertezza dell'attuale fase della congiuntura economica italiana ed internazionale, che consiglia un attento monitoraggio degli equilibri di finanza pubblica, sia delle ultime evidenze disponibili in termini di dinamiche inflattive.

Il comma 14 quantifica, invece, gli oneri nel triennio 2010-2012 per il personale non contrattualizzato:

- per l'anno 2010, 135 milioni di euro;
- per l'anno 2011, 201 milioni di euro,
- a decorrere dall'anno 2012, 307 milioni di euro.

Nella seguente tabella si espongono gli oneri (annui lordi) a carico delle amministrazioni statali derivanti dall'attribuzione dei benefici economici previsti dai commi 9-11 (fonte: relazione tecnica).

Tabella 14 – Oneri a carico delle amministrazioni statali derivanti dall'attribuzione dei benefici economici previsti dai commi 9-11

ANNI	PERSONALE STATALE CONTRATTUALIZZATO (comma 9)	PERSONALE STATALE NON CONTRATTUALIZZATO (comma 10)	TOTALE PERSONALE STATALE (commi 9 e 10)
2010	215	135	350
2011	370	201	571
2012	585	307	892

Fonte: relazione tecnica

Si veda, infine, la tabella sottostante riepilogativa degli oneri previsti per l'intero pubblico impiego.

Tabella 15 – Oneri previsti per l'intero pubblico impiego. Triennio contrattuale 2010-2012.

	LEGGE FINANZIARIA 2010 Oneri complessivi annui al lordo dei contributi e dell'IRAP		
COMPARTI/SETTORI	**2010** (mln di euro)	**2011** (mln di euro)	**2012** (mln di euro)
Stato (ARAN)	215	370	585
Stato non contrattualizzati di cui: Corpi e Forze	135 (79)	201 (135)	307 (214)
Totale Stato	**350**	**571**	**892**
Totale settore non statale	**343**	**516**	**788**
Totale pubblico impiego	**693**	**1.087**	**1.680**

In attuazione delle predette disposizioni dal 24 marzo 2010 sono state rese disponibili sul sito della Ragioneria Generale dello Stato (http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/index.asp), le misure dell'indennità di vacanza contrattuale dell'anno 2010, riferite al triennio contrattuale 2010-2012, per il personale dipendente dalle Amministrazioni pubbliche non statali, chiarendo in particolare:

- che il tasso di inflazione programmato anno 2010 (TIP) è stato fissato dal DPEF nell’1,5%;
- che la base di calcolo è costituita dallo stipendio minimo tabellare di qualifica vigente al 1° gennaio 2010;
- la misura mensile dell'indennità di vacanza contrattuale (da aprile a giugno 2010 il 30% del TIP; da luglio 2010 il 50% del TIP);
- che, a decorrere dal 2011, in caso di perdurante assenza di rinnovo contrattuale, proseguirà la corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale nella misura mensile definita a luglio 2010 e pari al 50% del TIP 2010;
- che per il personale i cui CCNL dei bienni 2006-2007 e/o 2008-2009 non siano stati ancora rinnovati, contestualmente all'attribuzione dell'IVC del 2010, deve proseguire la corresponsione dell'IVC relativa a tali bienni – nelle misure mensili definite a luglio 2006 (per il biennio 2006-2007) e a luglio 2008 (per il biennio 2008-2009) – fino alla loro definitiva sottoscrizione.

6.4 Andamenti generali della contrattazione collettiva nazionale

Il Quadro generale

Ai fini della ricostruzione del quadro normativo generale, con riferimento alle norme che, a regime, regoleranno il sistema della contrattazione nazionale si rinvia a quanto già esposto nel paragrafo 6.2.

Con riferimento alla tornata contrattuale relativa al quadriennio normativo 2006-2009 ed ai relativi bienni economici 2006-2007 e 2008-2009, il sistema resta tuttavia regolato, in via transitoria, dal previgente sistema normativo e contrattuale.

Sotto il primo aspetto (normativo) si fa ancora riferimento alla procedura vigente antecedentemente l'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009, per quanto previsto dall'articolo 65, comma 5, del predetto decreto legislativo, che stabilisce che: "Le disposizioni relative alla contrattazione collettiva nazionale di cui al presente decreto legislativo si applicano dalla tornata successiva a quella in corso". Quindi per le norme a carattere procedurale (comitati di settore, contratti di durata quadriennale per la parte normativa e biennale per quella retributiva, tempi e procedimento, termine finale per l'entrata in vigore dei contratti collettivi al decorso del quale il contratto diviene direttamente applicabile) si fa ancora riferimento alle norme previgenti l'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009.

Sotto il secondo aspetto (contrattuale), analogamente, la tornata contrattuale si completa con riferimento ai preesistenti comparti e aree di contrattazione collettiva, attualmente definiti ai sensi del secondo comma dell'art. 40, vecchio testo, del d.lgs. 165/2001, ai sensi del quale: "mediante appositi accordi tra l'ARAN e le confederazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 43, comma 4, sono stabiliti i comparti di contrattazione collettiva nazionale riguardanti settori omogenei e affini. I dirigenti costituiscono un'area contrattuale autonoma relativamente a uno o più comparti. I professionisti degli enti pubblici, già appartenenti alla X qualifica funzionale, costituiscono, senza alcun onere aggiuntivo di spesa a carico delle amministrazioni interessate, unitamente alla dirigenza, in separata sezione, un'area contrattuale autonoma, nel rispetto della distribuzione di ruolo e funzioni.

Sulla base di tale indicazione normativa, relativamente al personale non dirigenziale, i comparti di contrattazione per il quadriennio 2006-2009 sono stati definiti dal CCNQ dell'11 giugno 2007 che li ha individuati nei seguenti:

- Comparto del personale delle Agenzie fiscali ([20]);
- Comparto del personale degli Enti pubblici non economici;
- Comparto del personale delle Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale-AFAM;
- Comparto del personale delle Istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione;
- Comparto del personale dei Ministeri;
- Comparto del personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Comparto del personale delle Regioni e delle Autonomie locali;
- Comparto del personale del Servizio sanitario nazionale;
- Comparto del personale della Scuola;
- Comparto del personale dell'Università.

Il rapporto di lavoro dei Segretari comunali e provinciali è regolato nell'ambito del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali (art. 9, comma 2, del CCNQ).

Le aree relative al personale dirigenziale sono invece definite dal CCNQ del 1° gennaio 2008, che le identifica nelle seguenti:

- Area I: dirigenti del comparto dei Ministeri, ivi compresi i dirigenti delle professionalità sanitarie del Ministero della Salute di cui all'art. 2 della legge 3 agosto 2007, n.120.
- Area II: dirigenti del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali.
- Area III: dirigenti dei ruoli sanitario, professionale, tecnico, amministrativo del comparto del Servizio sanitario nazionale.
- Area IV: dirigenza medico-veterinaria, comprendente medici, veterinari ed odontoiatri del comparto del Servizio sanitario nazionale.
- Area V: dirigenti dei comparti Scuola e Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale.
- Area VI: dirigenti dei comparti Agenzie fiscali e Enti pubblici non economici, ivi compresi i professionisti del comparto Enti pubblici non economici, collocati in

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

apposita separata sezione ai sensi dell'art. 40, comma 2, del d.lgs. 165 del 2001 (vecchio testo).

- Area VII: dirigenti dei comparti Università e delle Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione.
- Area VIII: dirigenti del comparto della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Sono, peraltro, in corso le trattative per la definizione dei quattro comparti e delle quattro aree per il personale delle pubbliche amministrazioni previste dal "nuovo" art. 40, comma 2, del d.lgs. 165/2001 (*infra* 6.2.): per i nuovi comparti/aree la durata contrattuale avrà carattere triennale con coincidenza fra la vigenza della disciplina giuridica -ad oggi quadriennale- e di quella economica attualmente biennale (ai sensi dell'art. 40, comma 3, del d.lgs. 165/2001 come sostituito dall'art. 54 del d.lgs. 150/2009, nonché ai sensi dell'accordo quadro sulla riforma del modello contrattuale del 22 gennaio 2009 e della successiva intesa applicativa per i comparti del pubblico impiego del 30 aprile 2009).

6.5 Stato di avanzamento della tornata contrattuale 2006-2009: in particolare il biennio 2008-2009

Considerazioni generali

Nel corso del 2010 si è praticamente completata la tornata contrattuale "normativa" 2006-2009, ivi compresi i relativi bienni economici 2006-2007 e 2008-2009, ciò sia con riferimento al personale inquadrato nei comparti che per quello inquadrato nelle aree dirigenziali. Si tratta di un'accelerazione significativa, soprattutto con riferimento ai tempi medi di stipulazione relativi ai pregressi periodi contrattuali, resa possibile dall'accordo raggiunto fra Governo ed organizzazioni sindacali il 30 ottobre 2008.

Il procedimento di contrattazione si è svolto nel quadro ordinamentale dettato dall'art. 47 del d.lgs. 165/2001, modificato prima dalla legge 266/2005 (art. 1, comma 548), poi dall'art. 67, comma 7, lett. a) del d.l. 112/2008, convertito, con modificazioni, con la legge 133/2008. Tale complesso normativo, rimasto transitoriamente in vigore ai sensi dell'art. 65, comma 5, del d.lgs. 150/2009 (*infra* 6.4.), ha consentito un significativo snellimento dei tempi medi intercorrenti tra la sottoscrizione delle singole ipotesi di accordo e la certificazione della Corte dei conti. Qualora tale certificazione non sia positiva, deriva

peraltro, a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 67, del d.l. 112/2008, un impedimento alla stipula ovvero l'inefficacia delle singole clausole valutate in modo non positivo (*infra 6.1.1.*).

L'esame della Corte non si esercita su atti amministrativi ma su contratti collettivi, espressione di autonomia ed effetto di procedimenti negoziali privatistici: risulta quindi preclusa, in caso di mancata certificazione positiva, l'esperibilità da parte del Governo, della procedura mirante a disporre la "registrazione con riserva" (art. 25 del T.U. n. 1214 del 1934).

Ripartizione delle risorse (biennio 2008-2009)

Sul piano relativo alla ripartizione delle risorse, i contratti relativi al biennio 2008-2009 sono stati finanziati nel limite complessivo del 3,2% (inflazione programmata del biennio), secondo quanto concordato con il Protocollo di intesa siglato tra Governo ed Organizzazioni Sindacali il 30 ottobre 2008.

Gli incrementi retributivi sono stati consentiti dalla legge finanziaria per l'anno 2009 (art. 2, comma 27, legge 203/2008), in parte anticipata dal d.l. 112/2008, che ha integrato le risorse già accantonate con la legge finanziaria per l'anno 2008 sufficienti a garantire solamente la corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale (art. 3, comma 143, legge 24 dicembre 2007, n. 244).

I benefici di regime, nella citata misura complessiva del 3,2%, comprensivo degli incrementi delle componenti accessorie, decorrono dallo stesso anno 2009, secondo le seguenti percentuali:

- 0,4% per l'anno 2008, corrispondente alle risorse stanziate per l'indennità di vacanza contrattuale dalla legge finanziaria per l'anno 2008;
- 3,2%, a decorrere dall'anno 2009, corrispondente alla somma dei tassi di inflazione programmata del biennio. Tale incremento assorbe quello previsto per l'indennità di vacanza contrattuale 2008-2009.

Anche per la tornata contrattuale tuttora in corso di completamento, pertanto, il quadro di definizione delle risorse impiegabili, si è completato nel contesto della manovra per l'esercizio 2009, e quindi largamente "fuori" dall'arco temporale previsto dall'accordo sulla

politica dei redditi del 23 luglio 1993 (ora sostituito dall'accordo del 22 gennaio 2009, "adattato" al lavoro pubblico con la specifica Intesa del 22 aprile 2009).

Occorre considerare, tuttavia, l'incidenza, largamente positiva, di due fattori in controtendenza rispetto alle precedenti tornate contrattuali.

Innanzitutto il valore assunto quale parametro per la concessione dei benefici contrattuali, sintonizzato sull'inflazione programmata (fissato al 3,2% a regime, con concessione, per il primo anno, della sola IVC). Tale valore non ha costituito un mero referente di partenza, soggetto ad aggiustamenti "al rialzo" nel corso del periodo contrattuale di riferimento sulla base di paralleli negoziati politici, ma il parametro "conclusivo", attraverso il quale governare di fatto i benefici salariali (con qualche eccezione, costituita da autonomie territoriali e sanità, che hanno garantito un rinnovo percentualmente superiore al 3,2%, in quanto si è permesso l'utilizzo di risorse decentrate in presenza di situazioni di salute finanziaria e di particolari condizioni di virtuosità delle amministrazioni).

Tale politica economica, di particolare rigore, ha permesso l'avvio di una nuova stagione di moderazione salariale, che ha contenuto il rinnovo contrattuale nei limiti dell'inflazione programmata del biennio.

Inoltre, la decisione di anticipare alla manovra estiva (d.l. 112/2008) la quantificazione delle risorse e la successiva condivisione con le parti sociali attraverso il protocollo del 30 aprile 2008, ha consentito un solerte avvio delle trattative ed un recupero del ritardo del rinnovo contrattuale, che può essere esemplificato dalla successiva tabella: nel periodo intercorrente dal 1° gennaio 2009 alla data in cui viene presentata questa relazione (ottobre 2010) l'Aran ha sottoscritto ben 28 contratti (comprendendo in tale cifra sia i contratti quadriennali normativi che quelle retributivi biennali ma escludendo i contratti relativi ai "monocomparti" dell'art. 70, comma 4, del d.lgs. 165/2001).

Stato di avanzamento della contrattazione nazionale relativo alla tornata contrattuale 2006-2009

Si rappresenta, quindi, con la successiva tabella, la situazione contrattuale in essere al momento in cui viene licenziata questa Relazione.

Tabella 16 – Stato di avanzamento della contrattazione nazionale

	COMPARTI	AREE DELLA DIRIGENZA
MINISTERI		
Quadriennio normativo 2006-2009 e primo biennio economico 2006-2007	CCNL sottoscritto il 14 settembre 2007	**AREA I:** CCNL sottoscritto il 12 febbraio 2010
Secondo biennio economico 2008-09	CCNL sottoscritto il 23 gennaio 2009	CCNL sottoscritto il 12 febbraio 2010
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI		
Quadriennio normativo 2006-2009 e primo biennio economico 2006-2007	CCNL sottoscritto l'11 aprile 2008	**AREA II:** CCNL sottoscritto il 22 febbraio 2010
Secondo biennio economico 2008-09	CCNL sottoscritto il 31 luglio 2009	CCNL sottoscritto il 3 agosto 2010
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE		
Quadriennio normativo 2006-2009 e primo biennio economico 2006-2007	CCNL sottoscritto il 10 aprile 2008	**AREA III:** CCNL sottoscritto il 17 ottobre 2008 **AREA IV:** CCNL sottoscritto il 17 ottobre 2008
Secondo biennio economico 2008-09	CCNL sottoscritto il 31 luglio 2009	**AREA III:** CCNL sottoscritto il 6 maggio 2010 **AREA IV:** CCNL sottoscritto il 6 maggio 2010
SCUOLA E AFAM		
SCUOLA		**AREA V:**
Quadriennio normativo 2006-2009 e primo biennio economico 2006-2007	CCNL sottoscritto il 29 novembre 2007	*Quadriennio normativo 2006-2009 e primo biennio economico 2006-2007 e biennio economico 2008-09:*
Secondo biennio economico 2008-09	CCNL sottoscritto il 23 gennaio 2009	CCNL sottoscritti il 15 luglio 2010

ISTITUZIONI DI ALTA FORMAZIONE ARTISTICA E MUSICALE – AFAM		
Quadriennio normativo 2006-2009 e primo biennio economico 2006-2007 e secondo biennio economico 2008-09	CCNL sottoscritti il 4 agosto 2010	

ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI E AGENZIE FISCALI

ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI		
Quadriennio normativo 2006-2009 e primo biennio economico 2006-2007	CCNL sottoscritto il 1° ottobre 2007	
AGENZIE FISCALI		**AREA VI:**
Quadriennio normativo 2006-2009 e primo biennio economico 2006-2007	CCNL sottoscritto il 10 aprile 2008	*Quadriennio normativo 2006-2009 e primo biennio economico 2006-2007; secondo biennio economico 2008-2009*
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI		CCNL sottoscritti il 21 luglio 2010
Secondo biennio economico 2008-09	CCNL sottoscritto il 18 febbraio 2009	
AGENZIE FISCALI		
Secondo biennio economico 2008-09	CCNL sottoscritto il 29 gennaio 2009	

ENTI E ISTITUZIONI DI RICERCA E UNIVERSITÁ

ENTI ED ISTITUZIONI DI RICERCA		
Quadriennio normativo 2006-2009 e primo biennio economico 2006-2007	CCNL sottoscritto il 13-05-2009	
UNIVERSITÀ		**AREA VII:**
Quadriennio normativo 2006-2009 e primo biennio economico 2006-2007	CCNL sottoscritto il 16-10-2008	*Quadriennio normativo 2006-2009 e primo biennio economico 2006-2007; secondo biennio economico 2008-2009;*
ENTI ED ISTITUZIONI DI RICERCA		CCNL sottoscritti il 28 luglio 2010
Secondo biennio economico 2008-09	CCNL sottoscritto il 13-05-2009	
UNIVERSITÀ		
Secondo biennio economico 2008-09	CCNL sottoscritto il 12-03-2009	

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI		
Quadriennio normativo 2006-2009 e primo biennio economico 2006-2007	CCNL sottoscritto il 31 luglio 2009	**AREA VIII:** *Quadriennio normativo 2006-2009 e primo biennio economico 2006-2007 ;secondo biennio economico 2008-2009*
Secondo biennio economico 2008-09	CCNL sottoscritto il 22 luglio 2009	CCNL sottoscritti il 4 agosto 2010
SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI		
Quadriennio normativo 2006-2009 e primo biennio economico 2006-2007	L'ipotesi di contratto collettivo è stata sottoscritta il 13 ottobre 2010	
Secondo biennio economico 2008-09	L'atto di indirizzo è stato inviato all'Aran	

a) Come si può evincere dalla tabella che precede, con riferimento ai comparti di contrattazione collettiva, risultano conclusi tutti i contratti relativi al quadriennio normativo 2006-2009 ed ai relativi bienni economici 2006-2007 e 2008-2009, fuorché quelli relativi alla tipologia autonoma dei segretari comunali e provinciali.

Per questi ultimi è stata recentemente sottoscritta l'ipotesi di accordo per il quadriennio normativo 2006-2009 e primo biennio economico 2006-2007, mentre l'atto di indirizzo per il secondo biennio economico 2008-2009, acquisiti i positivi pareri di ANCI ed UPI, è stato inviato al'ARAN ai fini dell'apertura delle relative trattative.

In particolare, l'atto di indirizzo per il contratto relativo ai segretari comunali e provinciali, relativo al quadriennio 2006-2009 ed al I biennio economico 2006-2007, era stato inviato all'ARAN già il 17 aprile 2008, con l'indicazione di integrare lo stesso con il Protocollo di Intesa (Governo-Oo.Ss. di categoria) del 27 novembre 2007. I predetti atti hanno affidato al CCNL il compito di realizzare la compiuta valorizzazione delle funzioni svolte dai segretari ed hanno imposto un rigoroso intervento in termini di razionalizzazione e sistematizzazione della struttura retributiva attuale, con conseguente assorbimento di ogni emolumento o indennità economica accessoria a vario titolo corrisposta.

L'ipotesi di contratto, sottoscritta il 13 ottobre 2010, prevede, fra l'altro, nuove regole in materia di sanzioni disciplinari coerentemente alle previsioni del decreto n. 150 del 2009.

b) Per quanto riguarda la situazione relativa alle Aree del personale dirigenziale, che scontano il ritardo tradizionalmente legato alla prassi di iniziare le relative trattative solo allorché risultino definiti i CCNL dei comparti di contrattazione, l'ARAN ha stipulato con vigorosa celerità i relativi accordi,recuperando i ritardi in precedenza maturati.

6.6 La contrattazione integrativa

6.6.1 Contenuti, procedimenti e regole della contrattazione collettiva dopo la riforma del d.lgs. 150/ 2009

Anche la contrattazione collettiva integrativa è stata interessata, come già evidenziato (*infra* 6.1.), dalla complessiva riforma del lavoro pubblico.

Le norme contenute nel d.lgs. 150/2009, manifestano apertamente le preoccupazioni del legislatore che la contrattazione integrativa possa essere utilizzata in modo distorto rispetto alle finalità cui è preordinata ovvero in modo contrario alle finalità di contenimento della spesa pubblica.

Di seguito si descrivono, in modo dettagliato, gli istituti della contrattazione integrativa incisi dalla riforma.

Il comma 3-*bis* del nuovo art. 40, del d.lgs. 165/2001, riafferma, innanzitutto, la derivazione della contrattazione integrativa dalla contrattazione nazionale, che stabilisce a tal fine limiti, vincoli, materie, soggetti, procedimento e risorse economico-finanziarie per la contrattazione di secondo livello. I contratti integrativi sono in ogni caso tenuti a rispettare i "vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione".

Il carattere inderogabile – a pena di nullità – del collegamento fra contratto nazionale ed integrativo è ribadito al comma 3-*quinquies* che stabilisce vincoli e sanzioni a garanzia dello stesso.

Tale norma vieta – confermando quanto già previsto dal testo previgente – la sottoscrizione di contratti integrativi contrastanti con i contratti collettivi ma anche di quelli che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione.

Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite di diritto ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile. Il particolare meccanismo di etero-integrazione contrattuale si applica, quindi, anche ai contratti integrativi nei casi in cui gli stessi deroghino a disposizioni di legge imperative, a disposizioni del d.lgs. 165/2001 (sempre inderogabili per ammissione di legge), a disposizioni del contratto nazionale ovvero nei casi i cui i contratti integrativi disciplinino materie non espressamente devolute a tale livello negoziale.

In caso di superamento dei vincoli finanziari, accertato dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, dal Dipartimento della funzione pubblica o dal Ministero dell'economia e delle finanze, è fatto "obbligo di recupero" nella sessione negoziale successiva.

Tali disposizioni si applicano a tutti i contratti sottoscritti successivamente alla data di entrata in vigore del decreto di riforma.

Finalizzazione della contrattazione integrativa a risultati ed obiettivi

Il nuovo comma 3-*bis*, del suindicato articolo 40, ribadisce, innanzitutto, il carattere di doverosità della contrattazione integrativa, ma anche la sua "fisiologica" finalizzazione all'obiettivo del conseguimento di "adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici".

Si tratta, peraltro, di un obbligo già ricavabile dalla normativa pregressa ed in primo luogo dallo stesso d.lgs. 165/2001 che, all'art. 7, comma 5, vieta alle amministrazioni pubbliche di erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese. Successivamente l'art. 67, comma 9, del d.l. 112/2008, convertito con la legge 133/2008, ha ribadito la necessità che ogni incremento attribuito attraverso la contrattazione collettiva integrativa assuma carattere selettivo e meritocratico, secondo un principio di "premialità, riconoscimento del merito e valorizzazione dell'impegno e della qualità della prestazione individuale". Da ultimo, l'art. 2, comma 32, della legge finanziaria per l'anno 2009 (legge 203/2008), ha espressamente vincolato la corresponsione della retribuzione accessoria "alla qualità, produttività e capacità innovativa" della prestazione.

Più in dettaglio, con riferimento alla finalizzazione a risultati ed obiettivi, nonché alla selettività delle erogazioni stabilite in sede di contrattazione integrativa - che costituiscono,

altrettanti vincoli insuperabili, a pena di nullità del contratto integrativo, con connessa responsabilità per danno erariale di coloro che li sottoscrivono o li applicano - le nuove norme del d.lgs. 150/2009, chiariscono:

- il necessario rispetto dei principio di corrispettività ex art. 7, comma 5, del d.lgs. 165/2001, ai sensi del quale: "Le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese";
- che la contrattazione collettiva integrativa è tenuta ad assicurare adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della *performance* ai sensi dell'articolo 45, comma 3. La norma per ultimo citata, a sua volta, stabilisce che ogni trattamento economico accessorio deve derivare dalla remunerazione di *performance* individuale; di *performance* organizzativa con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione; dall'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute. Si tratta di altrettanti *vincoli* per la contrattazione collettiva integrativa che, nella gestione delle risorse per i trattamenti accessori viene appositamente finalizzata a tale scopo;
- che a tali fini la contrattazione collettiva destina al trattamento economico accessorio collegato alla *performance* individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato.

Poteri unilaterali delle amministrazioni pubbliche

I contratti nazionali sono tenuti a prevedere un termine per la conclusione delle sessioni negoziali, alla scadenza del quale le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione.

Inoltre, qualora non si raggiunga l'accordo per esigenze strettamente connesse al servizio pubblico, l'amministrazione ha la facoltà di provvedere "in via provvisoria", sulle materie oggetto del mancato accordo, ciò fino alla successiva sottoscrizione.

Si tratta di disposizioni preposte ad evitare paralisi nelle materia ordinariamente oggetto di attività contrattuale decentrata, nell'interesse della continuità dell'azione amministrativa e del suo ottimale svolgimento.

Ovviamente agli atti adottati unilateralmente - in quanto gli stessi comportino spesa - si applicano le ordinarie procedure di controllo di compatibilità economico-finanziaria previste per i contratti integrativi.

Finanziamento e distribuzione delle risorse

Il successivo comma 3-*quater*, del nuovo art. 40, nuovamente nell'ottica "di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni", chiarisce un importantissimo ed ulteriore ruolo della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, prevista dall'art. 13 del d.lgs. 150/2009.

La Commissione fornirà all'ARAN, entro il 31 maggio di ogni anno, una graduatoria di *performance* delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali. Queste/i verranno raggruppate/i in tre livelli di merito, ai fini della ripartizione delle risorse per la contrattazione decentrata.

A partire dalle prossime tornate contrattuali, quindi, le risorse per la contrattazione di secondo livello saranno distribuite in modo diseguale dalla contrattazione collettiva nazionale, in relazione ai risultati di *performance* ottenuti dalle stesse (*infra* 6.1.).

Il comma 3-*quinquies*, inoltre, disciplina i criteri e i limiti finanziari entro i quali si deve svolgere la contrattazione integrativa. In particolare, le regioni, per quanto concerne le proprie amministrazioni, nonché gli enti locali possono destinare "risorse aggiuntive", alla contrattazione integrativa.

Tale rifinanziamento della contrattazione integrativa è comunque subordinato a vari limiti/condizioni:

- il primo riguarda la finalizzazione delle risorse, comunque da erogare secondo modalità meritocratiche nonché nel rispetto dei criteri di misurazione, valutazione e trasparenza delle *performance* e relativi a merito e premi, applicabili alle Regioni nei termini e con le modalità descritte dagli articoli 16 e 31 del d.lgs. 150/2009.

Tali articoli presuppongono, in ogni caso, un adeguamento ad una serie di principi relativi ai Titoli II e III dello stesso decreto legislativo;

- il secondo attiene ai limiti derivanti dai parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni (ad esempio delle leggi finanziarie);
- il terzo, in generale, riguarda i complessivi limiti derivanti dal rispetto dei vincoli di bilancio;
- il quarto limite deriva dagli strumenti di "codecisione", come il patto di stabilità o/e analoghi strumenti per il contenimento della spesa;
- l'ultimo riguarda le prescrizioni della contrattazione nazionale, che deve comunque autorizzare l'integrazione delle risorse, stabilendo criteri e condizioni.

Per le amministrazioni per le quali opera come comitato di settore il Presidente del Consiglio dei ministri tramite il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (*v.* l'art. 41, comma 3, del d.lgs. 165/2001) la contrattazione collettiva è espressamente abilitata a disporre i criteri e i limiti finanziari nonché le modalità di utilizzo delle risorse destinate a premiare il merito e il miglioramento della *performance* dei dipendenti (*v.* l'art. 45, comma 3-*bis*), ricavando così il quadro normo-comportamentale e soprattutto finanziario in cui si dovrà esercitare la contrattazione integrativa.

La disposizione è ovviamente da leggersi in combinato disposto con il già commentato comma 3 dell'art. 40, che stabilisce il diretto collegamento, per competenza e valore, della contrattazione nazionale con quella integrativa, ma anche con il comma 3-*bis* che assicura il carattere selettivo e premiale alle erogazioni della contrattazione di secondo livello nell'interesse della produttività dei servizi pubblici.

Si rammenta, inoltre, che, in caso di superamento dei vincoli finanziari da parte delle sezioni regionali di controllo, accertato dalla Corte dei conti, dal Dipartimento della funzione pubblica o dal Ministero dell'economia e delle finanze, è fatto "obbligo di recupero nella sessione negoziale successiva".

Relazioni di accompagnamento ed oneri di pubblicazione

Ai sensi del comma 3-*sexies*, dell'art. 40 (nuovo testo), i contratti integrativi devono essere corredati da una relazione tecnico-finanziaria e da una relazione illustrativa redatte sulla base degli schemi appositamente predisposti dal Ministero dell'economia e delle finanze

di intesa con il Dipartimento della funzione pubblica e pubblicati sui rispettivi siti istituzionali. Tali relazioni devono essere certificate dagli organi di controllo di cui all'art. 40-*bis*, comma 1 del medesimo d.lgs. 165/2001.

Nelle *more* della pubblicazione nei siti istituzionali degli "appositi schemi", le amministrazioni sono comunque tenute ad utilizzare gli schemi già in uso, accompagnando, in ogni caso la relazione tecnica con una relazione illustrativa che evidenzi il significato, la *ratio* e gli effetti attesi da ogni norma anche e soprattutto con riferimento alla natura premiale e selettiva cui è connessa l'erogazione delle risorse, la ricaduta sui livelli di produttività individuale e collettiva, la garanzia del servizio pubblico e l'interesse specifico della collettività interessata alla stipulazione del predetto contratto integrativo.

La relazione illustrativa, infatti, secondo la legge dovrà fra l'altro evidenziare gli effetti attesi dalla sottoscrizione del contratto integrativo in materia di produttività ed efficienza dei servizi erogati, anche in relazione alle richieste dei cittadini.

Al riguardo l'art. 40-*bis*, comma 4 del d.lgs. 165/2001 (nuovo testo), prevede che le amministrazioni pubbliche hanno l'obbligo di pubblicare, in modo permanente, sul proprio sito istituzionale, con modalità che garantiscono la piena visibilità ed accessibilità delle informazioni ai cittadini:

- i contratti integrativi stipulati;
- la relazione tecnico-finanziaria;
- la relazione illustrativa;
- la certificazione degli organi di controllo;
- le informazioni trasmesse annualmente al Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base degli schemi già approntati, ai fini dell'inoltro alla Corte dei conti (adempimento già previsto dall'art. 67 del d.l. 112/2008);
- gli esiti della valutazione, da parte dei cittadini-utenti, sugli effetti attesi sul funzionamento dei servizi pubblici in esito alla contrattazione integrativa.

Con riferimento all'ultimo punto, il Dipartimento della funzione pubblica di intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze e in sede di Conferenza unificata, predisporrà un modello per la valutazione, da parte dell'utenza, dell'impatto della contrattazione integrativa sul funzionamento dei servizi pubblici, evidenziando le richieste e le previsioni di interesse per la collettività.

Tale modello e gli esiti della valutazione dovranno essere pubblicati sul sito istituzionale delle amministrazioni pubbliche interessate dalla contrattazione integrativa.

Ovviamente, nelle more di tale predisposizione, le amministrazioni saranno esentate dalla pubblicazione sul sito istituzionale degli esiti della valutazione.

Nei casi di mancata pubblicazione le amministrazioni sono soggette a sanzioni particolarmente incisive che influiscono sul finanziamento della contrattazione integrativa (divieto di qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa).

Controlli in materia di contrattazione integrativa ed oneri di comunicazione

L'art. 55 del d.lgs. 150/2009 sostituisce il testo dell'art. 40-*bis* del d.lgs. 165/2001, modificandone innanzitutto la rubrica: non più "Compatibilità della spesa in materia di contrattazione integrativa" ma "Controlli in materia di contrattazione integrativa".

Nell'articolo, in effetti, la materia dei controlli sulla contrattazione integrativa viene disciplinata con estrema ricchezza e puntualità sulla base del preciso invito contenuto nella legge delega (art.3, comma 2, *lett. h),* n. 6, della legge 15/2009), anche riconducendo a sistema le forme di controllo già esistenti ma contenute in testi normativi "esterni" al *corpus* normativo coordinato e consolidato nel d.lgs. 165/2001, cosiddetto "testo unico sul lavoro pubblico".

Vengono quindi previsti e disciplinati sia gli *organi* titolari del controllo che l'*iter di* certificazione degli stessi e la rilevazione del costo della contrattazione integrativa.

Tali disposizioni proseguono sulla scia di quanto dettato dall'art. 67, commi 7-12, del d.l. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 133/2008, volto in particolare ad incrementare il flusso documentale sulla contrattazione collettiva ai fini di una maggiore conoscibilità e quindi giustiziabilità della stessa e, in questa prospettiva, ad implementare il sistema dei controlli, con il coinvolgimento anche della Corte dei conti.

In merito ai soggetti preposti al controllo, gli organi a tale fine individuati non mutano rispetto al passato ma vengono esplicitamente elencati: si tratta del collegio dei revisori dei conti, del collegio sindacale, degli uffici centrali di bilancio nonché degli "analoghi Organi previsti dai rispettivi ordinamenti".

A tali Organi spetta tra l'altro il compito di effettuare la verifica di compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio. Tuttavia i predetti Organi svolgeranno anche una funzione di verifica di legittimità relativamente al rispetto delle competenze del contratto integrativo (materie espressamente devolute dal livello nazionale, ambiti riservati alla legge), finanche di merito (con riferimento al rispetto dei criteri di meritocrazia e finalizzazione alla produttività).

Più precisamente, il controllo avrà ad oggetto la verifica del rispetto da parte del contratto integrativo:

- dei vincoli derivanti dal contratto nazionale (anche con riferimento alle materie contrattabili);
- dei vincoli derivanti da norme di legge e dello stesso d.lgs. 165/2001;
- delle disposizioni sul trattamento accessorio secondo i già descritti criteri;
- della compatibilità economico-finanziaria;
- dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione.

Ferme restando le altre ipotesi di responsabilità e conseguenze sanzionatorie, qualora dai contratti integrativi derivino costi non compatibili con i rispettivi vincoli di bilancio, riscontrati ex post dai collegi di controllo, dal Dipartimento della funzione pubblica, dal Ministro dell'economia e delle finanze ovvero dalle stesse sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, si applicano le disposizioni già descritte all'articolo 40, comma 3-*quinquies*, sesto periodo: le clausole sono nulle ed è fatto "obbligo di recupero nella sessione negoziale successiva".

Il comma 2, del nuovo articolo 40, riconduce nel corpo del d.lgs. 165/2001, la particolare forma di controllo regolata dall'art. 39, comma 3-*ter*, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni ed integrazioni. Tale controllo riguarda le amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e gli enti pubblici non economici, le amministrazioni ex art. 70, comma 4, del d.lgs. 165/2001 nonché gli enti e le istituzioni di ricerca con organico superiore a duecento unità.

L'*iter* del controllo è analogo a quello previgente ma se ne amplia l'oggetto.

I contratti integrativi sottoscritti, corredati dalle relazioni tecnico-finanziaria ed illustrativa, certificate dai competenti organi di controllo, sono trasmessi al Dipartimento della funzione pubblica e al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero

dell'economia e delle finanze, i quali, congiuntamente, ne accertano la compatibilità economico-finanziaria ed effettuano le altre verifiche analoghe a quelle di competenza degli organi di controllo interno e che investono anche la legittimità del contratto integrativo (secondo i criteri già esplicitati).

Il termine per l'accertamento è fissato in trenta giorni, che decorrono dalla data di ricevimento dell'accordo corredato dalla richiesta documentazione. Con l'inutile decorso di tale termine si forma il cosiddetto silenzio assenso. Tale termine, tuttavia, può essere sospeso in caso di richiesta di elementi istruttori.

In caso di formazione del silenzio-assenso o di valutazione positiva, la delegazione di parte pubblica può procedere alla stipulazione del contratto integrativo.

Nel caso in cui il riscontro abbia esito negativo, le parti riprendono le trattative.

Agli oneri di pubblicazione del contratto integrativo (vedi il comma 3-sexies, del "nuovo" art. 40) fanno riscontro gli ulteriori oneri di comunicazione (anche a fini di controllo oltre che di monitoraggio).

Il comma 3 replica, adattandole, le disposizioni di cui all'art. 67, commi 8-10, del d.l.. 112/2008.

Si prevede che le amministrazioni trasmettano alla Corte dei Conti, tramite il Ministero economia e finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, entro il 31 maggio di ogni anno, specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno. A tale fine, il Ministero dell'economia e delle finanze aggiorna annualmente la specifica scheda di rilevazione, elaborata d'intesa con la Corte dei Conti e con il Dipartimento della funzione pubblica che integra le informazioni annualmente richieste con il modello di cui all'articolo 40-*bis*, comma 2, del d.lgs. 165/2001, vecchio testo, in attuazione del comma 9, dell'art. 67 del citato d.l. 112/2008.

Le informazioni richieste nella scheda sono di diverso tipo.

Esse sono innanzitutto dirette ad accertare il rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla vigente normativa, in ordine:

- alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa;
- all'evoluzione della consistenza degli stessi fondi
- della spesa derivante dai contratti integrativi applicati.

Inoltre le informazioni sono dirette ad acclarare la concreta definizione ed applicazione dei criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla

valorizzazione dell'impegno e della qualità della prestazione individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa nonché con riguardo all'applicazione di parametri di selettività (con particolare riferimento alle progressioni economiche).

Queste informazioni sono utilizzate dalla Corte dei conti, unitamente a quelle trasmesse ai sensi del Titolo V del d.lgs. 165/2001, ai fini del referto sul costo del lavoro. Tuttavia è previsto, in capo alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, anche un potere sanzionatorio (cfr. le delibere della Corte dei conti, Sez. riun., 17 dicembre 2008, n. 43/CONTR/08 e del 17 dicembre 2009, n. 41/CONTR/Q.COMP/09).

Inoltre sussistono specifici obblighi per le amministrazioni di trasmissione per via telematica all'ARAN ed al CNEL del contratto integrativo con le relazioni tecnica ed illustrativa e con l'indicazione delle modalità di copertura dei relativi oneri con riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio. Il termine per l'invio è fissato in cinque giorni che decorrono dalla sottoscrizione.

Come evidenziato è prevista una sanzione generale nel caso di mancato adempimento alla prescrizioni del nuovo articolo 40-*bis* del d.lgs. 165/2001, consistente nel divieto di qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa.

Tale sanzione, riassuntivamente, si verifica in caso di mancato invio:

- del contratto integrativo con le documentazioni richieste all'ARAN o al CNEL;
- del contratto integrativo, con le documentazioni richieste, al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze, ai fini del controllo congiunto nei casi in cui lo stesso è previsto (si tratta peraltro in questo caso di una sanzione accessoria che colpisce l'amministrazione inadempiente e che si unisce a quella della nullità che colpisce il contratto integrativo non assoggettato al controllo previsto dalla legge, in quanto la stessa legge richiede l'accertamento congiunto con esito positivo quale condizione per la stipulazione del contratto medesimo);
- delle specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa al Ministero dell'economia e delle finanze sulla base dell'apposito modello ai fini dell'attività di referto e di controllo della Corte dei conti.

Analogamente ricorrono le medesime sanzioni nei casi di mancata pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni interessate:

- del contratto integrativo, con le certificazioni degli organi di controllo e le relazioni illustrative e tecnico finanziaria;

- degli esiti della valutazione da parte dell'utenza dell'impatto della contrattazione integrativa sui servizi pubblici;
- sul complesso di tali adempimenti sono tenuti a vigilare gli organi di controllo.

6.6.2 Le politiche di contenimento e finalizzazione delle risorse: dall'art. 67 del d.l. 112/2008 ai decreti per il recupero delle risorse

Meccanismi di alimentazione del fondo di amministrazione e finalizzazione ad efficienza e meritocrazia

Il d.l. 112/2008, convertito con legge 133/2008, è intervenuto sulla contrattazione integrativa al fine di contenere la relativa spesa, attraverso meccanismi di riduzione delle relative fonti di alimentazione e fissando limiti agli importi complessivi: tutto ciò nelle more dell'effettiva promozione di meccanismi di promozione di meritocrazia e selettività nell'erogazione delle risorse per la retribuzione accessoria (si veda diffusamente, al riguardo, la Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione relativa all'anno 2008, pag. 100 e seguenti).

La scelta è, nuovamente, quella di intervenire su di una leva nevralgica della spesa per il lavoro pubblico, con effetti contenitivi e razionalizzanti, predisponendo una panoplia di strumenti in grado di rendere pienamente conoscibile il fenomeno a partire dai flussi di spesa e, più in dettaglio, per favorire la finalizzazione delle risorse a recuperi di produttività ed efficienza, secondo una reale prospettiva premiale e meritocratica.

Ai predetti fini, l'art. 67, comma 5, del d.l. 112/2008, ha cristallizzato gli importi destinati al finanziamento della contrattazione integrativa all'ammontare dell'anno 2004, "defalcato" di un ulteriore 10% (infatti già la legge finanziaria 2006 – cfr. l'art. 1, comma 189 della legge 266/2005 – aveva congelato l'ammontare dei "fondi unici" all'ammontare certificato al termine dell'anno 2004).

Il meccanismo di congelamento dei fondi coinvolge le amministrazioni dello Stato, ivi incluse le Agenzie fiscali, gli enti pubblici non economici, inclusi gli enti di ricerca e di quelli di cui all'articolo 70, comma 4, e le università ma vale come criterio "orientativo" anche per il settore delle autonomie territoriali.

Un ulteriore meccanismo riduttivo, viene imposto dall'art. 67, commi 2 – 4, del citato decreto-legge, che per l'anno 2009 – nelle more di un generale riordino della materia concernente la disciplina del trattamento economico accessorio, rivolta a definire una più stretta correlazione di tali trattamenti alle maggiori prestazioni lavorative e allo svolgimento di attività di rilevanza istituzionale che richiedono particolare impegno e responsabilità - *disapplica* tutte le disposizioni speciali che prevedono comunque risorse aggiuntive a favore dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa. A tale fine il decreto-legge effettua una ricognizione delle "leggi speciali" che a diverso titolo prevedono incentivi a vantaggio del personale e ne quantifica il corrispondente gettito.

Tali risorse sono "restituite" a decorrere dall'anno 2010 salvo un ammontare del 20% che viene introitato definitivamente al bilancio dello Stato.

Quantificazione dei fondi di amministrazione

Sulla base del combinato disposto delle previsioni citate, per la costituzione del fondo dall'anno 2009 si fa riferimento all'importo certificato al 2004, ridotto del 10%. A seguito della costituzione del predetto fondo, lo stesso viene finanziato nei limiti previsti dai CCNL che individuano, secondo un dettato cogente, le varie poste in entrata; il carattere inderogabile di tale disposizione si ravvisa nella non negoziabilità dell'ammontare del fondo che può essere, in linea di massima, oggetto di contrattazione integrativa soltanto in ordine agli "utilizzi", da definire nell'ambito delle disposizioni contrattuali.

Successive circolari del Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato hanno previsto i residui limiti di integrazione dei fondo, oltre le percentuali dettate dall'art. 67 del d.l. 112/2008, stabilendo segnatamente che "l'ammontare del Fondo (...) potrà essere superato esclusivamente dagli importi fissi previsti dai contratti collettivi nazionali che non risultano già confluiti nel Fondo dell'anno 2004, ai sensi dell'art. 1, comma 191 della citata legge 266/2005, nonché dall'importo della retribuzione individuale di anzianità (RIA) dei cessati. La quantificazione di tali incrementi andrà dimostrata nell'apposita relazione tecnica da sottoporre agli organi di controllo" (circolare Ministero dell'economia e delle finanze 14 novembre 2008, n. 31) (21).

[21] Inoltre il fondo può fruire, in via generale, delle somme derivanti dal "differenziale tra le posizioni economiche rivestite e il valore iniziale della categoria di coloro che cessano definitivamente dal servizio o nel caso di passaggio di categoria" come previsto dal contratto collettivo nazionale. In tale ipotesi, peraltro, pur

Un'ulteriore disposizione del d.l. 112/2008, l'art. 61, comma 17, ha inoltre ammesso, a tali fini, l'integrazione dei fondi da destinare alla contrattazione integrativa attraverso l'utilizzo di una quota-parte dei risparmi di spesa (cd. dividendo dell'efficienza), derivanti da una serie di misure a loro volta previste dal decreto-legge (risparmi di spesa o maggiori entrate derivanti a vario titolo dal recupero di produttività delle pubbliche amministrazioni).

I meccanismi di recupero delle risorse per la contrattazione integrativa

Successivamente al varo delle descritte misure contenitive in materia di contrattazione integrativa, il 30 ottobre 2008 è stato sottoscritto un protocollo di intesa fra Governo e Organizzazioni sindacali del pubblico impiego (CISL-UIL-CISAL-CONFSAL-UGL ed USAE), più volte citato in questa Relazione, che, fra l'altro, ha previsto, alcuni meccanismi di recupero delle risorse soggette a riduzione. Sulla base di tale impegno, la legge 203/2008, dopo aver ribadito "teleologicamente" la finalizzazione della contrattazione integrativa a merito e premialità (*infra* 6.6.1.), ha anche previsto modalità di finanziamento della contrattazione integrativa, in grado di neutralizzare l'impatto di "tagli" previsti dal d.l. 112/2008. Tale strategia viene perseguita attraverso la riassegnazione, a diverso titolo, di eventuali economie aggiuntive ovvero di risparmi di spesa a carattere organizzativo o scaturenti da interventi di razionalizzazione della spesa del personale (commi 32-35): (si veda al riguardo la Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione relativa all'anno 2008, soprattutto, pag.104 e ss.e 113).

Più nel dettaglio, fermo restando il "canale" di rifinanziamento previsto dall'art. 61, comma 17, del d.l. 112/2008 (*infra* 6.6.2) sono state previste due ulteriori "metodologie": il trasferimento percentuale di risorse derivanti da processi di razionalizzazione della spesa del personale, ultroneo rispetto a quanto previsto ai fini dei saldi di finanza pubblica; la riassegnazione di una quota dei risparmi "organizzativi", scaturenti da economie connesse ai costi di funzionamento delle amministrazioni, anch'essa al netto rispetto a quanto già considerato ai fini della determinazione dei saldi di bilancio relativi all'esercizio. Viene, peraltro, previsto un complesso processo di accertamento delle disponibilità di queste risorse

---

potendosi in ipotesi concorrere al legittimo superamento dell'ammontare del fondo negli importi relativi all'anno 2004, ridotti del 10%, si deve concretare una riassegnazione al fondo di risorse che erano precedentemente a carico del medesimo.

(verifica semestrale dei risparmi aggiuntivi rispetto a quanto già considerato ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica ed emanazione di un decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con cui si definiscono percentuali e modalità di destinazione di tali risorse alla contrattazione integrativa).

Anche a causa dell'eccessiva laboriosità delle procedure preposte al recupero delle risorse preordinate al reintegro delle riduzioni dei fondi per la contrattazione integrativa, si è reso necessario uno specifico intervento normativo.

In particolare, come si è evidenziato, l'articolo 67, comma 2, del d.l. 112/2008 aveva stabilito la disapplicazione, per l'anno 2009, di tutte le disposizioni speciali - previste nell'allegato B del citato decreto legge - che prevedono risorse aggiuntive a favore dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle Amministrazioni statali.

Ferma restando detta disapplicazione, il comma 15, dell'articolo 7-*ter*, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, ha, a sua volta, previsto l'emanazione, entro il 30 giugno 2009, di un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Tale decreto era preposto ad individuare, per l'anno 2009, i criteri, i tempi e le modalità volti ad utilizzare per la contrattazione integrativa, in correlazione con l'impegno e le maggiori prestazioni lavorative, le risorse derivanti dal processo attuativo delle leggi elencate nel citato allegato B eccedenti rispetto a quelle finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica, valutando a tal fine anche la possibilità di utilizzare le maggiori entrate proprie rispetto a quelle del triennio 2005-2007, conseguite per effetto dello svolgimento di attività aggiuntive rispetto a quelle istituzionali, nonché le risorse disponibili il cui utilizzo sia neutrale sui saldi di finanza pubblica.

Il 2 luglio 2009 è stato adottato il previsto d.p.c.m., al fine di accertare l'esistenza delle risorse citate e individuare le modalità di utilizzo delle stesse.

Il decreto ha stabilito che l'accertamento delle risorse eccedenti rispetto a quelle finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica doveva essere effettuato da ciascuna amministrazione, la quale, attraverso la predisposizione di una relazione tecnica certificata dal collegio sindacale o dall'Ufficio centrale del bilancio, doveva attestare la neutralità finanziaria delle risorse individuate con riferimento ad alcuni elementi, quali:

- risultanze finanziarie conseguenti ad una simulazione applicativa delle disposizioni previste nell'allegato B di cui all' art. 67, comma 2, del d.l. 112/2008;
- eventuali maggiori entrate proprie rispetto a quelle verificatesi nel triennio 2005-2007 conseguite a seguito di attività aggiuntive a quelle previste istituzionalmente;
- eventuali altre risorse disponibili il cui utilizzo sia neutrale ai fini dei saldi di finanza pubblica.

L'effettiva neutralità finanziaria ai fini dei saldi di finanza pubblica delle risorse così individuate sono state poi verificate dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

Solo dopo tale verifica, con i decreti del Ministro dell'economia e delle finanze del 3 settembre 2009 e del 24 dicembre 2009 (ai sensi dell'art. 7-*ter*, comma 15, del d.l. 5/2009), è stato comunicato a ciascuna amministrazione ed ente interessato l'entità delle risorse attribuibili ai fini dell'utilizzazione per la contrattazione integrativa in correlazione con l'impegno e con le maggiori prestazioni lavorative, ed in ragione dei criteri di valutazione di apporto individuale e collettivo definiti in sede di contrattazione nazionale.

Sono stati riassegnati in questa maniera, rispettivamente, gli importi di 247,7 milioni di euro e 18,5 milioni di euro (vedi tabelle successive).

Inoltre, con il decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione del 23 dicembre 2009 sono state distribuite parte delle risorse del fondo previsto dal comma 17, primo periodo, dell'articolo 61 del d.l. 112/2008, per un ammontare complessivo di euro 48, 9 milioni (vedi tabelle successive).

In conclusione, con i decreti ministeriali citati sono state riattribuite a favore della contrattazione integrativa le seguenti risorse.

Tabella 17 – Decreti del Ministro dell'economia e delle finanze del 3 settembre 2009 e del 24 dicembre 2009

Amministrazioni	**Risorse derivanti dall'attuazione art. 1, comma 2, alinea 2 e 3 del DPCM 2 luglio 2009.**
Agenzia delle entrate	99.875.079
Agenzia delle dogane	29.324.731
Agenzia del territorio	13.240.000
Monopoli	3.665.591
Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali – settore Salute	15.906.510
TOTALE	**162.011.911**

Amministrazioni	**Risorse derivanti dall'attuazione art. 1, comma 2, alinea 1, del DPCM 2 luglio 2009.**
Agenzia delle entrate	12.912.345
Agenzia del territorio	12.137.170
Dipartimento delle finanze	14.593.710
Altri Dipartimenti del Ministero dell'economia e delle finanze (ex Tesoro)	47.013.900
Guardia di finanza – Fondo di assistenza per i finanzieri	15.000.000
Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali – settore Salute	2.250.000
Ministero dello sviluppo economico – settore Comunicazioni	350.000
TOTALE	**104.257.125**

Tabella 18 – Decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione del 23 dicembre 2009

Amministrazioni	Normativa disapplicata	Risorse da destinare alla contrattazione integrativa
Ministero della difesa	art. 4-bis, comma 1, d.l. 19 gennaio 2005, n. 3, come modificato dall'art. 39 –*vicies semel*, comma 42, d.l. 30 dicembre 2005, n. 273; art. 4, comma 11, d.l. 31 gennaio 2008, n. 8.	11.250.000,00
Ministero delle politiche agricole e forestali	art.1, comma 406, l. 23 dicembre 2005, n. 266.	1.162.500,00
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti- settore trasporti	art. 8, comma 3, l. 16 marzo 2001, n. 88.	1.859.245,00
Ministero dell'economia e delle finanze	art. 3, comma 143, l. 24 dicembre 2003, n. 350.	3.750.000,00
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	art. 5, comma 2, l. 23 marzo 2001, n. 93; art.1, comma 1, l. 31 luglio 2002, n. 179.	859.842.00
Ministero degli affari esteri	art. 4- bis, comma 2, d.l. 19 gennaio 2005, n. 3, come modificato dall'art. 1, comma 236, l. 23 dicembre 2005, n. 296; art.1, coma 567, l. 27 dicembre 2006, n. 296.	6.750.000,00
Ministero dell'interno	art. 1- *quinquies*, comma 3, d.l. 31 marzo 2005, n. 45 e articolo 13- *ter*, comma 1, d.l. 30 giugno 2005, n. 115, come modificati dall'art. 2, comma 1 quater , d.l. 30 dicembre 2005, n. 272; art.1, c. 550, l. 27 dicembre 2006, n. 296 ; art. 3, comma 148, l. 24 dicembre 2007, n. 244 .	13.500.000,00
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti- settore infrastrutture	art. 1, comma 551, l. 27 dicembre 2006, n. 296.	4.500.000,00
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.	art.1, comma 553, l. 27 dicembre 2006, n. 296.	5.250.000,00
TOTALE		**48.881.587,00**

Da ultimo si rammenta che l'art. 18 della legge 191/2009, rubricato "Risorse per la contrattazione integrativa", ha ribadito "per le amministrazioni destinatarie", la possibilità di utilizzare "le risorse disponibili ai sensi dell' articolo 2, commi 33 e 34, della legge 203/2008, con le modalità e per le finalità ivi previste, previa verifica da effettuare entro il primo

semestre del 2010 sulla base delle risultanze finanziarie dei dati di consuntivo per l'anno 2009". Si tratta "delle economie aggiuntive rispetto a quelle già considerate ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica o comunque destinate a tale scopo in forza di una specifica prescrizione normativa". Tali risorse, ai sensi del successivo articolo 19, confluiscono in "un apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per essere destinate, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, alle finalità di cui ai commi da 13 a 20 del presente articolo".

6.7 Le categorie di personale sottoposte a procedimenti negoziali

In deroga alle generali disposizioni normative del d.lgs. 165/2001, alcune categorie di personale puntualmente indicate all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo - Forze di polizia e Forze armate, Vigili del fuoco, carriere diplomatica e prefettizia, dirigenti penitenziari - non sono sottoposte alla contrattazione collettiva di tipo privatistico svolta dall'ARAN e dalle organizzazioni sindacali, ma, per espressa previsione, "rimangono disciplinate dai rispettivi ordinamenti".In sintesi, con riguardo alla fonte di produzione della disciplina sul rapporto di lavoro, tali categorie ricadono nei "procedimenti negoziali", all'esito dei quali viene emanato un decreto del Presidente della Repubblica, che recepisce il contenuto di accordi sindacali e di concertazione con le rappresentanze interessate.

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

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

I Decreti del presidente della Repubblica emanati, per ciascuna categoria di personale, a conclusione del procedimento negoziale disciplinano le materie espressamente indicate dalle

disposizioni di legge di riferimento, tra le quali, in particolare, il trattamento economico fondamentale ed accessorio.

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

Tabella 18 – Categorie di personale in regime di diritto pubblico, biennio economico 2008-2009. Anno 2009

CATEGORIE DI PERSONALE
Forze di polizia ad ordinamento civile *(Personale non dirigente)* - *Polizia di Stato* - *Corpo di polizia penitenziaria* - *Corpo forestale dello Stato*
Forze di polizia ad ordinamento militare *(Personale non dirigente)* - *Arma dei Carabinieri* - *Corpo della guardia di finanza*
Forze armate *(Personale non dirigente)* - *Esercito* - *Marina* - *Aeronautica*
Vigili del fuoco (*Personale non direttivo e non dirigente)*
Vigili del fuoco (*Personale direttivo e dirigente)*
Carriera prefettizia
Carriera diplomatica
Carriera dirigenziale penitenziaria

Sui procedimenti negoziali per il personale in regime di diritto pubblico, l'articolo 63 del d.lgs. 150/2009, emanato in attuazione della legge delega 15/2009, introduce alcune rilevanti innovazioni, che di seguito si espongono.

In coerenza con la modifica della durata dei contratti collettivi nazionali di lavoro, è prevista espressamente la cadenza triennale, tanto per la parte giuridica che per quella economica, dei decreti del Presidente della Repubblica che recepiscono gli accordi sindacali e di concertazione riguardanti il personale in regime di diritto pubblico.

Inoltre, con una disposizione specifica relativa al personale appartenente alla carriera diplomatica, si è stabilito che il decreto del Presidente della Repubblica emanato in riferimento al quadriennio 2008-2011 avrà durata limitata al biennio 2008-2009 anche per gli aspetti giuridici. La disposizione persegue la finalità di allineare la durata del rinnovo

contrattuale per questo personale con quella triennale (2010-2012) prevista per le restanti categorie di personale ad ordinamento pubblicistico. Per l'innanzi, infatti, nel passaggio dal vecchio al vigente sistema negoziale di regolazione del rapporto di impiego di questo personale, si era determinata una sfasatura rispetto ai tempi dei restanti rinnovi contrattuali del pubblico impiego, con la conseguenza che il periodo quadriennale per il rinnovo giuridico relativo al personale della carriera diplomatica non coincideva con il quadriennio valido per tutto il pubblico impiego.

In ultimo, al fine di semplificare il procedimento previsto per l'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica di recepimento degli accordi sindacali per il personale appartenente al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (non dirigente/non direttivo; dirigente/direttivo), in sostituzione dell'originaria previsione di due distinti e successivi controlli da parte della Corte dei conti (in sede di certificazione di compatibilità economico-finanziaria, prima dell'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, quale residuo privatistico del precedente sistema di contrattazione collettiva; in sede di controllo di legittimità sui decreti approvati dal Consiglio dei Ministri e firmati dal Presidente della Repubblica), è stato previsto un unico controllo preventivo di legittimità sui decreti del Presidente della Repubblica, analogamente a quanto previsto per tutti gli altri decreti emanati all'esito di procedimenti negoziali.

6.8 I decreti del Presidente della Repubblica emanati nel 2009

Nel corso del 2009, sono stati portati a termine i procedimenti negoziali per la conclusione del biennio economico 2006-2007, il primo della tornata contrattuale 2006-2009, per il personale del "comparto sicurezza-difesa "con l'emanazione dei due decreti presidenziali di recepimento degli accordi sindacali e di concertazione.

Pur trattandosi di "code", vale a dire di provvedimenti ad integrazione dei decreti del Presidente della Repubblica già emanati per il periodo di riferimento, in realtà con essi si introduce, in armonia con le disposizioni della legge finanziaria 2008 *medio tempore* intervenute, il nuovo assetto "contrattuale" anche dal punto di vista normativo.

Per il personale del comparto sicurezza e difesa, si ricorda che sulla base delle risorse finanziarie stanziate per il biennio economico 2006 – 2007 dalle leggi finanziarie 2006 e 2007, ivi comprese le apposite risorse aggiuntive pari a 80 milioni di euro annui a decorrere dal 2008, con i decreti del Presidente della Repubblica 11 settembre 2007, n. 170 per le Forze di polizia e n. 171 per le Forze armate, relativi al citato biennio economico, erano già stati

riconosciuti incrementi retributivi medi mensili *pro capite*, a regime pieno dall'anno 2008, di circa 123 euro, per un aumento del 4,86%.

Con la legge finanziaria 2008 si è provveduto al completamento del biennio contrattuale 2006-2007 con lo stanziamento di ulteriori risorse finanziarie, in applicazione degli impegni assunti dal Governo con le parti sociali in data 6 aprile e 29 maggio 2007. Ciò, al fine di retrodatare al 2007 i benefici economici di regime del biennio, previsti solo a decorrere dal 2008 dai citati decreti del Presidente della Repubblica nn. 170 e 171, e per garantire un ulteriore incremento retributivo pari a + 0,39% sui benefici di regime.

Più nel dettaglio, si evidenzia che, prima dell'approvazione della legge finanziaria 2008, con le disponibilità finanziarie di cui all'articolo 15 del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito nella legge 29 novembre 2007, n. 222, è stato effettuato il pagamento di una parte della predetta retrodatazione al 2007 relativamente agli aumenti di stipendio, previsti con decorrenza 1° settembre 2007 dai decreti nn. 170 e 171)

E' intervenuta quindi la legge finanziaria 2008, che all'articolo 3, commi 133 e 134, ha completato la retrodatazione degli altri benefici contrattuali al 2007 ed ha integrato le risorse disponibili a decorrere dall'anno 2008 per assicurare lo 0,39%. Inoltre, essa ha stanziato ulteriori risorse finanziarie, pari a 200 milioni di euro lordi annui decorrere dal 2008, per "valorizzare le specifiche funzioni svolte per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, anche con riferimento alle attività della tutela economico-finanziaria, e della difesa nazionale, da utilizzare anche in materia di buoni pasto e per l'adeguamento delle tariffe orarie del lavoro straordinario […]".

Così determinatosi il quadro delle risorse finanziarie disponibili per il biennio 2006 – 2007, il 3 dicembre 2008 sono stati avviati e poi sviluppati contestualmente, secondo le espresse previsioni normative di cui al decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, tre procedimenti negoziali: uno per le Forze di polizia ad ordinamento civile, comprendente una "contrattazione sindacale", un altro per le Forze di polizia ad ordinamento militare ed un terzo per le Forze armate; questi ultimi due procedimenti hanno compreso una fase di "concertazione" con le rappresentanze del personale militare (COCER).

In data 18 dicembre 2008 è stata quindi raggiunta una prima intesa a livello tecnico, sottoscritta con le organizzazioni sindacali e con le predette rappresentanze, che ha consentito di ripartire fra i due settori dei Corpi di polizia e delle Forze armate i 200 milioni, superando le difficoltà sorte in merito e definendo anche le destinazioni dell'intera disponibilità finanziaria.

Le trattative e la concertazione sono proseguite nella prima parte del 2009 fino alla stipula dell'accordo sindacale e dei provvedimenti di concertazione, poi recepiti nei decreti del Presidente della Repubblica 16 aprile 2009, n. 51 per la Forze di polizia e n. 52 per le Forze armate, con cui sono stati definitivamente stabiliti gli istituti normo-economici ed i conseguenti ulteriori benefici mensili medi *pro capite*, pari a circa 36 euro per il personale dei Corpi di polizia e a circa 33 euro per quello delle Forze armate, con una spesa annua lorda di 280 milioni di euro.

Considerando anche i benefici medi *pro capite* riconosciuti dai precedenti decreti nn.170 e 171 del 2007 (circa 124 euro mensili per i Corpi e circa 123 per le Forze), l'incremento complessivo del biennio 2006-2007 è risultato pari a circa 160 euro mensili per i Corpi di polizia e di 156 euro per le Forze armate, per un aumento del 6,3%.

Infine, qualche breve cenno in merito agli accordi sindacali conclusi nel corso del 2010.

Per il personale diplomatico, in data 1° luglio 2010 è stato siglato l'accordo sindacale relativo al biennio economico 2008 – 2009; attualmente è in corso di perfezionamento il relativo decreto presidenziale di recepimento.

Per il comparto sicurezza difesa, il 16 settembre 2010 è stato siglato l'accordo sindacale per le Forze di polizia ad ordinamento civile e concertati gli schemi di provvedimento per le Forze di polizia ad ordinamento militare e per le Forze armate; sono in corso di perfezionamento i relativi decreti presidenziale di recepimento. Complessivamente, il beneficio medio pro capite a regime dal 2010, è pari a circa 100 euro medi mensili lordi per i Corpi di polizia e 99 euro medi mensili lordi per le Forze armate.

6.9 La previdenza complementare nel settore pubblico contrattualizzato

Allo stato attuale sono definite macro-aree di aggregazione tra i vari settori dei dipendenti pubblici ai fini dell'istituzione di corrispondenti fondi pensione intracompartimentali :

- Scuola
- Regioni - Autonomie locali - Servizio Sanitario Nazionale - Dirigenza S.S.N.
- Amministrazioni Statali - Amministrazioni Parastatali - Enti autonomi
- Università - Ricerca.

Per quanto concerne il Fondo pensione “ESPERO” per il personale della Scuola (1.200.000 dipendenti), istituito nell’anno 2003 e pienamente operativo dal 2005, alla data del 31 dicembre 2009 risultano iscritti 85.236 unità lavorative, con l’impiego delle risorse contributive in due comparti di investimento (“Garanzia” e “Crescita”); alla predetta data è altresì terminato il primo ciclo di durata triennale degli organi rappresentativi e consiliari del Fondo.

Il Dipartimento della funzione pubblica ha contribuito con i propri rappresentanti designati in seno all’Assemblea dei Delegati alla partecipazione alle attività del Fondo.

Inoltre, nel corso del 2009, il Dipartimento ha coordinato con le Amministrazioni competenti l’attività di verifica del consolidamento della struttura finanziaria del Fondo, al fine di consentire l’applicazione ai contributi versati dei rendimenti effettivi conseguiti dalla gestione finanziaria.

Per quanto concerne il comparto delle Regioni, Autonomie locali e Sanità (complessivamente 1.200.000 lavoratori), nel corso dell’anno 2009, le parti negoziali hanno proceduto alla individuazione dei rappresentanti di rispettiva designazione nei primi organi collegiali del Fondo, la cui costituzione per atto notarile è prevista nel corso dell’anno 2010.

Per quanto riguarda il comparto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Ministeri, degli Enti pubblici non economici, del C.N.E.L. e dell’ E.N.A.C., nel corso del 2009 il Dipartimento ha concordato con le amministrazioni interessate alla costituzione del Fondo la ripartizione dei componenti dei primi organi collegiali tra le amministrazioni stesse, ed ha pertanto proceduto all’acquisizione dei predetti nominativi allo scopo di procedere alla formale designazione.

6.10 La rappresentatività sindacale

L’anno 2009 si è caratterizzato per l’intervento di rilevanti disposizioni legislative in materia di rappresentatività sindacale individuate:

- dalla legge delega 15/2009, concernente “Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni […]”;

- dal d.lgs. 150/2009, "[…] in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni";
- dal decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, recante "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative".

Con la legge delega 15/2009, il Governo è stato delegato anche al riordino delle procedure di contrattazione collettiva nazionale con il criterio, in particolare, della riduzione del numero dei comparti e delle relative aree di contrattazione della dirigenza.

La citata legge non è intervenuta direttamente sui criteri per la determinazione della rappresentatività sindacale (media tra il dato associativo ed il dato elettorale, conseguito quest'ultimo in sede di elezioni degli organismi di rappresentanza del personale, RSU).

Conseguentemente, la modifica strutturale consistente nella riduzione del numero e, quindi, dell'assetto complessivo dei comparti ha determinato la necessità di:

- articolare la programmazione di una fase transitoria, fino alle elezioni delle RSU nel nuovo "sistema" dei comparti di contrattazione, nel corso della quale poter utilizzare i dati inerenti alla rappresentatività sindacale, ivi compreso quello originato dalle elezioni RSU, già accertati e verificati;
- prorogare gli organismi di rappresentanza unitaria del personale;
- accertare la rappresentatività in relazione alla nuova "sistemazione".

Alle esigenze sopra specificate ha provveduto, inizialmente, il d.lgs.150/2009, allorquando, fissato in non più di quattro il numero dei comparti e delle relative aree in ossequio al criterio ricordato, ha disposto, all'art. 65, comma 3, che, "[…] In deroga all'articolo 42, comma 4, del predetto d.lgs. 165/2001, sono prorogati gli organismi di rappresentanza del personale anche se le relative elezioni siano state già indette. Le elezioni relative al rinnovo dei predetti organismi di rappresentanza si svolgeranno, con riferimento ai nuovi comparti di contrattazione, entro il 30 novembre 2010".

Successivamente, in via definitiva, il suddetto d.l. 194/2009, con riferimento sia al predetto dato elettorale che al dato associativo, ha stabilito, all'art. 1, comma 20 bis, che: "Ai fini della partecipazione alle trattative per i rinnovi dei contratti collettivi di lavoro relativi agli anni 2010-2012, si fa riferimento alla rappresentatività delle confederazioni e delle organizzazioni sindacali accertata in base ai dati certificati per il biennio contrattuale 2008-2009. Conseguentemente, ai soli fini della verifica della sussistenza delle condizioni previste

dall'articolo 43, comma 3, del d.lgs. 165/2001, per la sottoscrizione dei contratti, la media tra dato associativo e dato elettorale è rideterminata nei nuovi comparti ed aree di contrattazione sulla base dei dati certificati per il biennio contrattuale 2008-2009".

Per completezza, torna utile qui sottolineare che la soluzione codificata nel quadro normativo appena riportato, per la sua funzionalità rispetto alle esigenze di salvaguardia dell'intero sistema delle relazioni sindacali, era stata peraltro condivisa anche dalla maggioranza delle organizzazioni sindacali appositamente convocate dall'ARAN, su espresso mandato del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, al fine di pervenire all'individuazione di modalità atte a consentire il passaggio dal vecchio sistema contrattuale a quello previsto in attuazione della legge 15/2009 per ciò che attiene, in particolare alla rappresentatività sindacale.

I conflitti sindacali nell'ambito dei servizi pubblici essenziali

Il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha esercitato, per via del d.p.c.m. di delega del 13 giugno 2008, quanto stabilito per l'attuazione della legge 12 giugno 1990, n. 146, e successive modificazioni ed integrazioni. Gli adempimenti riguardanti l'attuazione prevedono che tale legge sia applicata per quanto attiene alle proclamazioni di scioperi per tutti i dipendenti pubblici facenti parte delle aree (per i dirigenti) e dei comparti di contrattazione collettiva (per i non dirigenti); sono inseriti nella predetta delega il personale della carriera prefettizia e diplomatica, i professori e i ricercatori universitari, i dipendenti della Banca d'Italia, della Commissione Nazionale per la Società e la Borsa (CONSOB), dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), il personale dell'Agenzia Spaziale Italiana(ASI), del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), del DigitPA, che ha assunto le funzioni del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) e dell'Unioncamere.

Con il d.p.c.m. di delega del 18 luglio 2008 i restanti Ministri sono stati delegati, per quanto di competenza, per i casi di proclamazione di sciopero del personale non ricompreso nel d.p.c.m. del 13 giugno 2008.

Nel 2009 i motivi delle indizioni delle astensioni dal lavoro non si sono discostati da quelli degli ultimi anni, riguardando, essenzialmente, la riforma di tutte le Amministrazioni,

l’adeguamento degli stipendi, in sintonia con il rinnovo dei contratti di lavoro e della stabilizzazione dei precari, dei trattamenti di fine rapporto di lavoro e di pensione.

Nella tabella che segue sono riportate il numero di proclamazioni, a livello nazionale, inviate al Dipartimento della funzione pubblica.

Tabella 19 – Numero di proclamazioni, a livello nazionale, inviate al Dipartimento della funzione pubblica

PROCLAMAZIONI SCIOPERI	NUMERO
Generali (tutto il personale del settore pubblico e del settore privato)	3
Tutto il Pubblico Impiego	1
Comparti vari del Pubblico Impiego	2
Comparto Scuola	10
Comparto Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale	2
Comparto Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione	2
Comparto Università	4
Singole amministrazioni del Comparto Enti pubblici non economici Croce Rossa Italiana	2
Personale precario della Scuola superiore della pubblica amministrazione locale e dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali	2
CNIPA	1
Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco	2
Totale delle proclamazioni degli scioperi nazionali	**31**

6.11 L'andamento delle retribuzioni nel settore pubblico a confronto con il settore privato

6.11.1 Dinamiche di lungo periodo

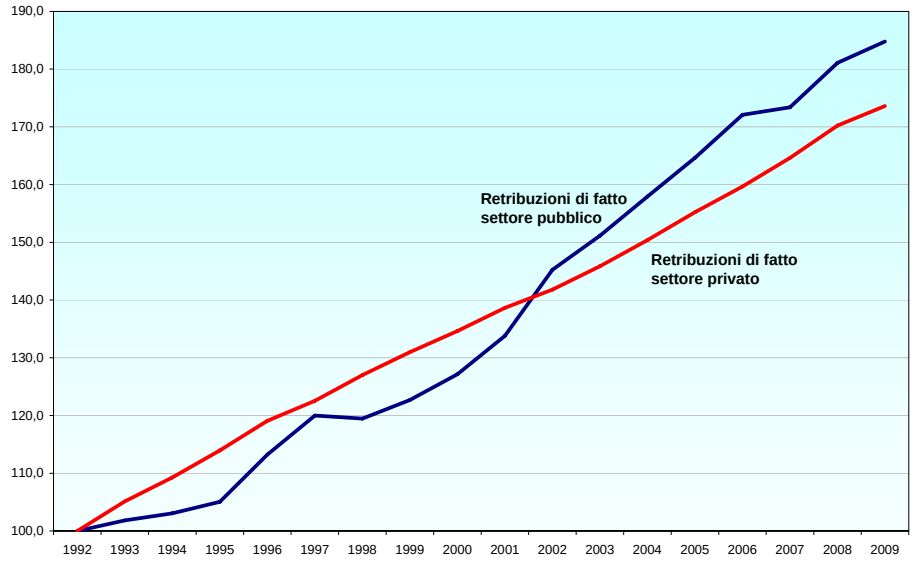
Attraverso la lettura integrata dei dati dei conti nazionali Istat per settore di attività economica e per settore istituzionale, è possibile produrre regolarmente un'analisi comparativa tra la dinamica delle retribuzioni di fatto nel settore pubblico e quella del settore privato[22]. Possiamo così mettere a confronto la crescita delle retribuzioni pro capite[23]

[22] Per l'edizione precedente si veda Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, "Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione – Anno 2008", vol. I, par. 5.4, pp. 168-174.

[23] Retribuzioni lorde per unità di lavoro equivalenti a tempo pieno.

nell'insieme delle imprese operanti nell'agricoltura, nell'industria e nei servizi privati con quella delle amministrazioni pubbliche (in qualunque settore di attività economica esse operino)[24] nel periodo compreso tra il 1992 (anno base) e il 2009. In questo modo è possibile produrre una valutazione degli effetti retributivi del modello contrattuale varato con il Protocollo di luglio 1993[25].

Figura 23 – Retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nelle pubbliche Amministrazioni e nel settore privato. Anni 1992-2009 *(numeri indice in base 1992=100)*



Fonte: Istat, Conti nazionali

Nell'insieme dell'arco temporale (17 anni) caratterizzato dall'applicazione delle regole del Protocollo del 1993[26], dinamiche non troppo dissimili hanno interessato il settore privato e il settore pubblico (Figura 23). Tuttavia, il primo ha messo a segno un incremento nominale

[24] Stimata dall'Istat nell'ambito dei conti del settore istituzionale Pubbliche Amministrazioni.

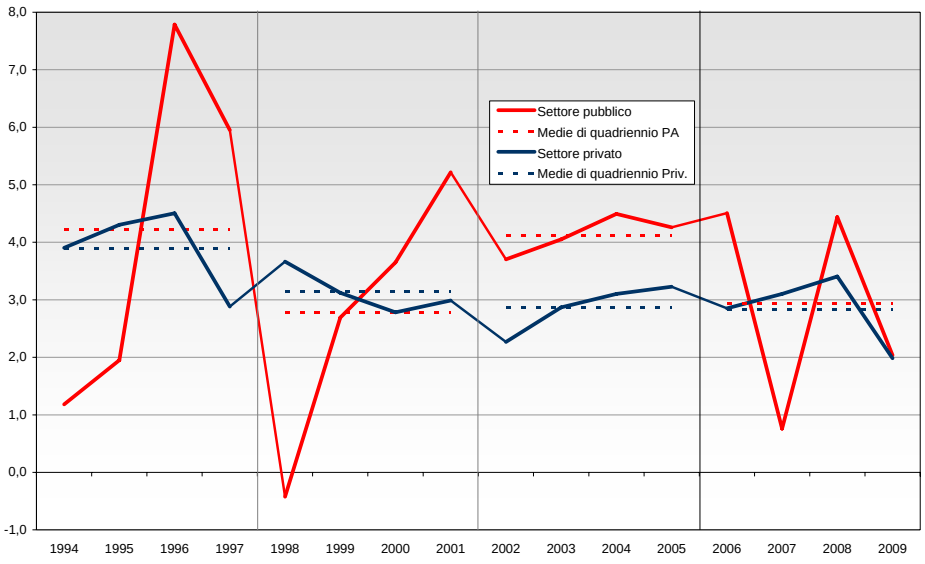
[25] A titolo di premessa occorre specificare che tra il 1980 e il 1992 le retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici avevano ottenuto un significativo vantaggio nei confronti di quelle dei dipendenti privati. Esse infatti erano cresciute, in termini nominali, del 265%, mentre quelle dei privati soltanto del 234%. La necessità di contenere i fenomeni alla base della più accentuata dinamica retributiva era per l'appunto una delle motivazioni della riforma del pubblico impiego mirata a una progressiva convergenza delle regole con quelle del settore privato. Ovviamente, agli effetti del modello contrattuale definito dal Protocollo del 1993 si aggiungono in realtà quelli del decreto legislativo 29, sempre del 1993, che rinnovò in misura sostanziale la cornice istituzionale della contrattazione nel pubblico impiego, introducendo tra l'altro l'Aran, l'Agenzia per la rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni.

[26] In effetti, questa affermazione è esatta soltanto per il pubblico impiego, per il quale le regole previste dal nuovo Accordo quadro di riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 sono ancora inapplicate. Per i dipendenti del settore privato, invece, per una parte del 2009 e per importanti contratti nazionali (chimica, telecomunicazioni, metalmeccanica, alimentari, carta) quelle regole sono già state applicate.

complessivo pari al 74% rispetto al valore dell'anno base, mentre il secondo un incremento dell'85%. Va poi notato che, nel settore pubblico, mentre fino al 2000 la crescita retributiva si è mantenuta sensibilmente inferiore a quella del privato, dal 2000 in poi è risultata costantemente e significativamente superiore e, in particolare, dal 2002 l'incremento nominale rispetto al 1990 è diventato superiore a quello del settore privato sino a raggiungere nel 2009 un vantaggio di 11 punti percentuali.

Il profilo evolutivo descritto può essere analizzato in dettaglio esaminando l'evoluzione dei tassi annui di variazione nei quattro quadrienni contrattuali che si sono succeduti dal 1993 ad oggi (Figura 24).

Figura 24 – Variazioni delle retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nelle pubbliche Amministrazioni e nel settore privato. Quadrienni contrattuali 1994-97–2006-09 *(tassi annui di variazione % e tassi medi annui di quadriennio)*



Fonte: Istat, Conti nazionali

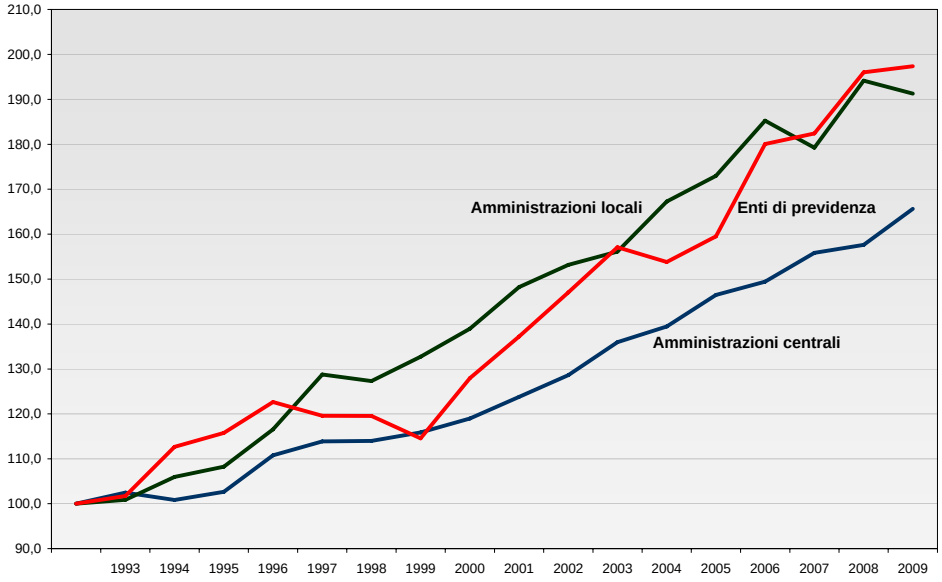
Il primo, corrispondente al 1994-1997 (varo del nuovo sistema e blocco temporaneo della contrattazione pubblica), è caratterizzato da una crescita retributiva annua di fatto dei dipendenti pubblici (4,2%) leggermente superiore a quella dei privati (3,9%). Nel secondo (1998-2001), il settore privato rallenta sensibilmente (il tasso di crescita medio annuo scende al 3,1%), ma il settore pubblico – pur con le vistose discontinuità legate ai ritardi nei rinnovi (il cosiddetto "effetto elastico" delle retribuzioni pubbliche – rallenta la dinamica salariale in misura anche maggiore e gli aumenti si portano in media al 2,8% annuo. Nel terzo

quadriennio (2002-2005) prosegue il rallentamento nel privato (2,9%), ma nel pubblico le retribuzioni presentano invece una dinamica molto più sostenuta (4,1% l'anno). Nell'ultimo quadriennio, infine, le dinamiche retributive medie, seppure con forti divergenze puntuali, tendono a coincidere: 2,9% nel pubblico contro 2,8% nel privato.

Queste evidenze empiriche segnalano che, alla fase di caduta della retribuzione relativa dei dipendenti pubblici (1993-1995), ha fatto seguito una fase di parziale recupero (1996-1997), seguita da un'ulteriore fase di ridimensionamento (1998-1999) e quindi da un lungo periodo di crescita intensa (2000-2006), cui ha infine fatto seguito un periodo di più forte freno della dinamica retributiva pubblica (2007-2009).

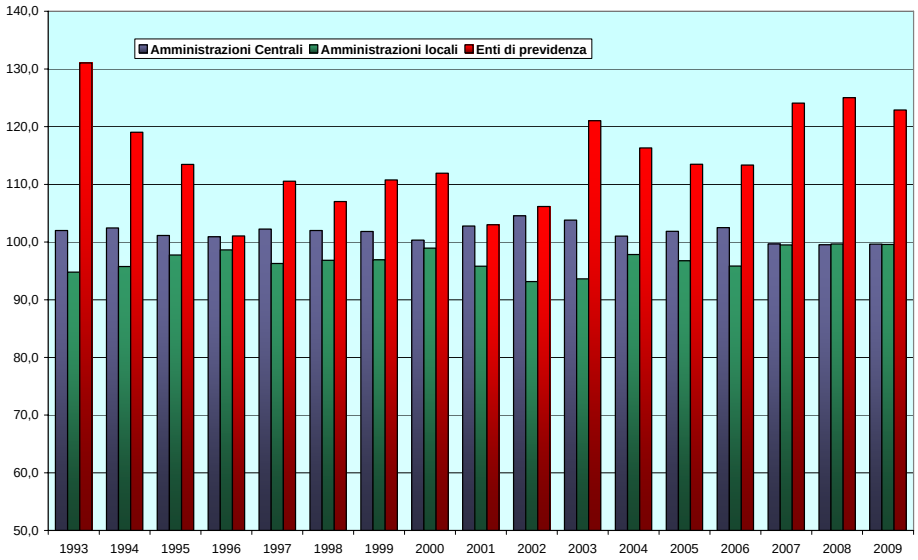
Disaggregando i dati a livello settoriale si evidenzia che la crescita retributiva del settore pubblico è stata trainata dalle amministrazioni locali, che dal 1997 al 2006 hanno mantenuto profili di aumento superiori agli altri settori (Figura 25). Del resto, la crescita è stata molto differenziata, tanto tra i diversi comparti delle pubbliche amministrazioni, quanto tra i diversi periodi. In sintesi, nell'intero periodo 1992-2009, le retribuzioni di fatto di un dipendente a tempo pieno sono cresciute nelle amministrazioni locali del 91%, mentre negli enti di previdenza l'incremento è stato del 97% e nelle amministrazioni centrali soltanto del 66%.

Figura 25 – Retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nelle Amministrazioni centrali, nelle Amministrazioni locali e negli Enti di previdenza. Anni 1992-2009 *(numeri indice in base 1992=100)*



Fonte: Istat, Conti nazionali

Figura 26 – Retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nelle amministrazioni centrali, nelle Amministrazioni locali e negli Enti di previdenza - Anni 1992-2009 *(numeri indice in base media P.A.=100)*

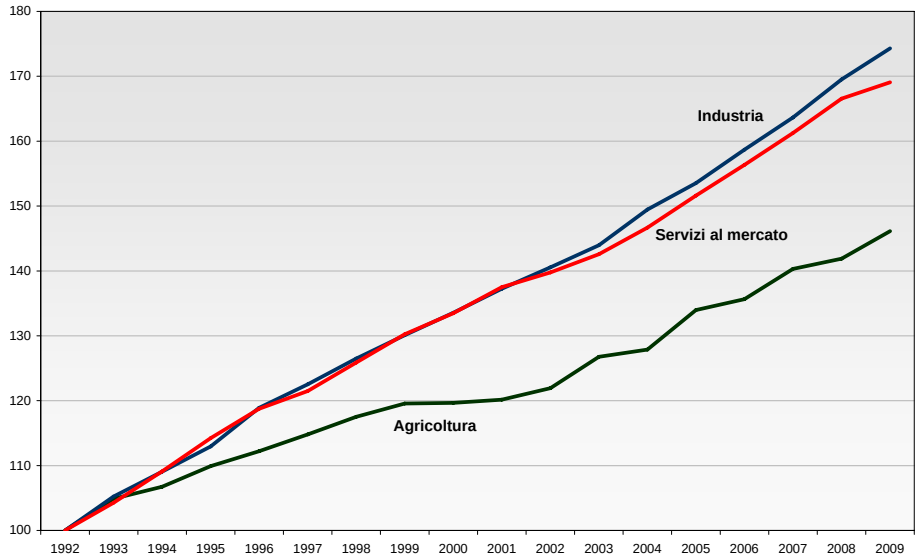


Fonte: Istat, Conti nazionali

Se si guarda all'evoluzione temporale dei differenziali retributivi tra questi comparti del pubblico impiego (Figura 26) si nota che il periodo di applicazione al settore pubblico del modello contrattuale delineato dal Protocollo del 1993 ha visto all'opera due diverse tendenze: da un lato un ridimensionamento relativo delle retribuzioni negli enti di previdenza, che è proseguito sino al 2001 e poi è stato seguito da una nuova fase di distanziamento (se nel 1993 la retribuzione negli enti di previdenza era pari al 131% di quella media del pubblico impiego, nel 2001 era scesa al 103 per 100 per poi tornare al 123% nel 2009); dall'altro un processo di progressiva equiparazione tra le retribuzioni delle amministrazioni centrali e delle amministrazioni locali (se nel 2002 la retribuzione delle amministrazioni centrali era pari al 105% di quella media e quella delle amministrazioni locali al 93%, nel 2009 la prima era pari al 99,7% e la seconda al 99,6%).

Nel settore privato, mentre la crescita retributiva dell'industria e dei servizi al mercato è stata piuttosto simile (rispettivamente del 74 e del 69%), ma comunque inferiore a quella media del settore pubblico (85%), le retribuzioni agricole hanno registrato aumenti quasi sempre assai inferiori e pari, nell'intero periodo, al 46% (Figura 27).

Figura 27 – Retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nell'agricoltura, nell'industria e nei servizi al mercato. Anni 1992-2009 *(numeri indice in base 1992=100; servizi privati ad esclusione dei servizi sociali e personali)*



Fonte: Istat, Conti nazionali

6.11.2 Il quadriennio contrattuale 2006-2009

L'esame comparativo del quadriennio contrattuale 2006-2009 nel pubblico impiego e nel settore privato consente di notare un notevole riallineamento della dinamica retributiva tra i due comparti. Le retribuzioni lorde dei dipendenti pubblici sono aumentate in media del 2,9% l'anno a fronte di una crescita del 2,8% nel settore privato (tabella 20).

Tabella 20 – Retribuzioni pro capite nelle P.A. e nei settori del comparto privato - Quadriennio contrattuale 2006-2009 *(tassi di variazione percentuali annui)*

	2006	2007	2008	2009	Media
Amministrazioni centrali	2,0	4,3	1,2	5,1	3,1
Amministrazioni locali	7,1	-3,3	8,3	-1,5	2,7
Enti di previdenza	12,9	1,3	7,5	0,7	5,6
Totale Pubbliche amministrazioni	**4,5**	**0,8**	**4,4**	**2,0**	**2,9**
Agricoltura	1,3	3,4	1,1	3,0	2,2
Industria	3,4	3,1	3,6	2,8	3,2
Servizi al mercato	3,1	3,1	3,3	1,5	2,8
Totale settore privato	**2,9**	**3,1**	**3,4**	**2,0**	**2,8**
Per memoria:					
Prezzi al consumo (Ipca)	2,2	2,0	3,5	0,8	2,1

Fonte: Istat, Conti nazionali e Prezzi al consumo

Dal confronto con la dinamica dell'inflazione emerge che, nella media, la remunerazione lorda del lavoro è cresciuta, in termini reali, dello 0,8% l'anno per i dipendenti pubblici e dello 0,7% per i dipendenti privati.

Il quadro delle dinamiche interne ai comparti è, come di consueto, più differenziato nel settore pubblico che in quello privato. Nel primo, infatti, le retribuzioni lorde crescono in media del 5,6% l'anno (ovvero del 3,5% in termini reali) negli enti di previdenza, contro il 3,1% nelle amministrazioni centrali e il 2,7% in quelle locali (rispettivamente, 1,0 e 0,6% in termini reali). Si noti, in particolare, l'"effetto elastico" tra un anno e l'altro nelle amministrazioni locali, legato al cronico ritardo nel rinnovo degli accordi salariali. Nel privato, le retribuzioni crescono del 3,2 l'anno nell'industria (1,1% in termini reali), del 2,8% nei servizi al mercato (0,7 per cento) e del 2,2% in agricoltura (0,1%).

6.11.3 Gli effetti della manovra finanziaria e le prospettive per il triennio 2010-2012

Nel 2010 la crisi internazionale e i problemi di finanza pubblica interni hanno esercitato effetti rilevanti sulla contrattazione pubblica, obbligando il Governo a varare una manovra economica che limita in modo drastico la disponibilità di risorse per la remunerazione del lavoro pubblico. Il decreto-legge 31 maggio 2010, n.78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" prevede infatti, tra le misure di contenimento della spesa:

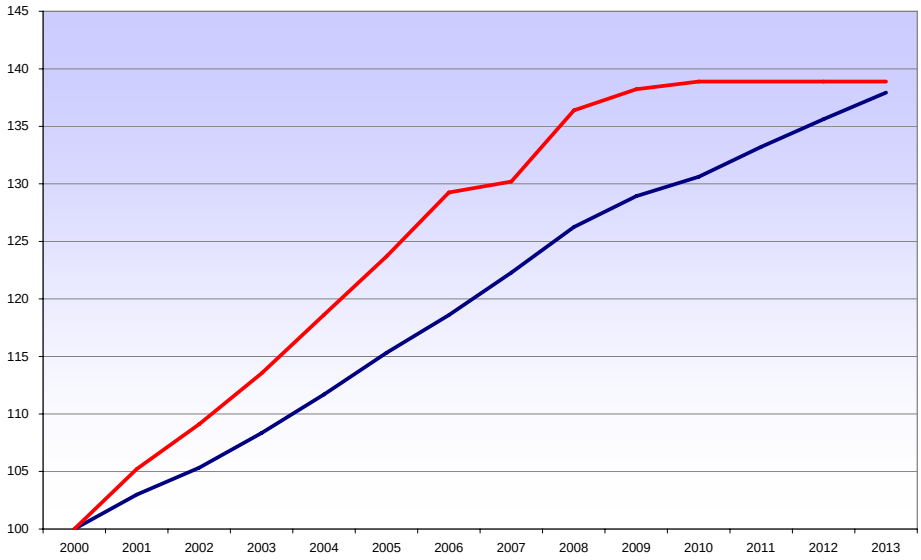
- la sospensione senza recupero delle procedure contrattuali per il triennio 2010-2012,
- la rideterminazione degli stanziamenti per l'indennità di vacanza contrattuale dei pubblici dipendenti in linea con gli importi corrispondenti alla misura di regime dell'indennità relativa al mese di luglio 2010 e la conseguente rideterminazione delle risorse già stanziate,
- la non applicazione degli adeguamenti retributivi e degli automatismi stipendiali per classi e scatti per il personale pubblico non contrattualizzato per il periodo 2011-2013,
- la riduzione dei trattamenti economici dei dirigenti del 5% per la fascia di retribuzione compresa tra i 90.000 e i 150.000 euro l'anno e del 10% per la parte eccedente,

- il blocco fino al 2013 all'importo in godimento al 2010 della remunerazione individuale dei dipendenti pubblici,
- l'inasprimento dei limiti previgenti per il turnover nelle Amministrazioni dello Stato, nelle Agenzie, negli Enti pubblici non economici e negli Enti di ricerca.

L'impatto finanziario dell'insieme di misure considerato (se la manovra non verrà modificata dal Parlamento) può essere stimato in un ammontare complessivo pari a circa 9,5 miliardi di euro tra il 2010 e il 2012. Di questi, 7,5 miliardi circa sono riferibili al solo blocco della contrattazione per il triennio contrattuale 2010-2012.

Nell'ipotesi che le retribuzioni pro capite del settore privato crescano nel quadriennio 2010-2013 con l'indice previsionale Ipca al netto dei prezzi dei prodotti energetici importati previsto ai fini della contrattazione dall'Accordo quadro del 22 gennaio 2009 (1,3% nel 2010, 2,0 nel 2011, 1,8 nel 2012 e 1,7 nel 2013), mentre quelle dei dipendenti pubblici rimangano bloccate ai valori del 2010, dopo 13 anni nei quali il divario salariale pubblico-privato si è progressivamente ampliato, nel 2013 si avrebbe un sostanziale riallineamento tra i due settori del livello della crescita rispetto all'anno base (Figura 28).

Figura 28 – Retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nelle pubbliche Amministrazioni e nel settore privato. Anni 2000-2013 *(numeri indice in base 2000=100)*



Fonte: Istat, Conti nazionali e proiezioni sulla base dell'Indice previsionale Ipca (di fonte Isae) e del decreto-legge 31 maggio 2010, n.78

Capitolo 7

La valorizzazione delle risorse umane

CAPITOLO 7
LA VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE UMANE

7.1 La formazione nelle amministrazioni pubbliche

7.1.1 La partecipazione alla formazione e le attività nel 2009

La Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione ha effettuato un'indagine sulle attività formative svolte nell'anno 2009, nell'ambito dell'Osservatorio sui bisogni formativi delle pubbliche amministrazioni, a favore dei propri dipendenti, e di quelli del comparto Sicurezza per i corpi di polizia,

I risultati emersi dall'indagine sono stati pubblicati nel 13° Rapporto sulla formazione nelle pubbliche amministrazioni.

In particolare, sono state censite 39 Amministrazioni di tutti i comparti della pubblica amministrazione[27], per un totale di 490.866 dipendenti pubblici.

Nel 2009, l'investimento destinato alla formazione è stato di 141.174.030 euro, che corrispondono allo 0,65% della massa salariale[28]. Il 45% del valore dell'investimento complessivo è stato impiegato nei Ministeri, il 28% negli Enti pubblici, il 24% nella Sicurezza e il restante 3% negli altri comparti.

Continua ad essere prevalente la modalità della formazione in aula (76% delle partecipazioni), in crescita rispetto al 2008 (57%). Un'evidente inversione di tendenza rispetto agli ultimi anni (nel 2007 era pari al 68,7% e nel 2006 al 67,5%).

---

[27] Rispetto allo scorso anno, non viene censita la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Protezione civile, che non ha comunicato i dati. Per effetto del ridisegno di competenze e degli accorpamenti che hanno interessato i Ministeri, dallo scorso anno non sono più rilevate individualmente le seguenti Amministrazioni: il Ministero della salute (che per il 2009 era ancora parte del Ministero del lavoro, salute e previdenza sociale), il Ministero dell'università e ricerca (unito al Ministero dell'istruzione), il Ministero delle infrastrutture (ora parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), il Ministero del commercio internazionale e il Ministero delle comunicazioni (integrati nel Ministero dello sviluppo economico). Questi Enti non escono, però, dall'universo di riferimento, poiché per loro i dati sulla formazione sono confluiti tra quelli trasmessi dal dicastero di riferimento.

[28] Sulla base del disposto della Direttiva 14 del 24 aprile 1995 del Ministro per la funzione pubblica (rivolta alle Amministrazioni pubbliche e recepita dai CCNL), le Amministrazioni debbono destinare alla formazione dei propri dipendenti un investimento che corrisponda almeno all'1% della massa salariale.

Si diffonde, lentamente ma in maniera crescente, la cultura della valutazione nelle amministrazioni centrali: nel 2008, il 78% circa dei corsi per cui il dato è stato dichiarato sono stati sottoposti a valutazione (costituivano poco più del 70% nel 2008 e solo il 66% nel 2007). Le motivazioni che inducono le amministrazioni a valutare la formazione effettuata sono molteplici: la necessità di poter disporre di riscontri circa gli esiti di particolari tipologie di corsi, ad esempio quelli relativi a tematiche ritenute strategiche, ovvero di corsi realizzati tramite l'applicazione di metodologie o strumenti innovativi; l'esistenza o meno di disposizioni specifiche sulla valutazione, che non solo la incoraggino ma la rendano in qualche modo obbligatoria; la disponibilità ad impiegare risorse in un'attività che può essere anche molto dispendiosa, in termini di tempo e risorse; ecc.

Il tasso generale di partecipazione risulta pari al 48,8%. La partecipazione dei dipendenti delle amministrazioni centrali alla formazione si colloca al di sopra dell'obiettivo della rinnovata Strategia di Lisbona che, impostando la visione strategica del lavoro coerentemente all'idea del *lifelong learning*, si prefigge per il 2010 di elevare il livello medio di partecipazione a forme di apprendimento fino a raggiungere, almeno, il 12,5% della popolazione adulta in età lavorativa (25-64 anni).

Tassi di partecipazione alla formazione superiori a 100 – che segnalano la presenza media di ciascun dipendente a più di un corso – si registrano in 15 Amministrazioni:

- due Ministeri (Lavoro, salute e politiche sociali; Politiche agricole, forestali e alimentari),
- la Corte dei Conti, fra gli Organi dello Stato;
- quattro Autorità (CONSOB, Mercato, ISVAP, Autorità di vigilanza sui fondi pensione),
- otto enti pubblici (INPS, INPDAP, ISTAT, INAIL, ACI, IPOST, ICE e IPSEMA).

Nel 2009 sono state erogate 454.348 ore di formazione: il 48% nei Ministeri e il 37% negli Enti pubblici. Confrontando i dati con il 2008, si registra una consistente crescita dal punto di vista della partecipazione alle attività formative dei dipendenti nei comparti degli Enti pubblici (+18%) e delle Autorità (+25%).

Tabella 21 – L'attività di formazione nel 2009. Corsi e ore di formazione erogate e fruite

COMPARTO	TOTALE CORSI	TOTALE EDIZIONI	TOTALE ORE EROGATE	TOTALE PARTECIPAZIONI	TOTALE ORE FRUITE
PCM e Ministeri	1.919	6.199	218.360	108.794	3.104.558
Sicurezza	350	812	50.658	32.297	2.869.208
Organi dello Stato	248	256	8.442	4.584	97.498
Autorità	306	568	9.590	6.537	96.736
Enti pubblici	5.400	8.924	167.298	87.512	1.462.260
Camere di commercio	2.803	-	40.297	8.548	-
Totali	**11.026**	**16.759**	**494.645**	**248.272**	**7.630.260**

Un elemento interessante riguarda la partecipazione dei dipendenti pubblici che non hanno qualifica di dirigente o di funzionario. Tale partecipazione ha evidenziato una rilevante crescita in tutti i comparti assumendo, nel 2008, carattere di assoluta trasversalità per poi calare di quasi 12 punti percentuali nel 2009.

I dipendenti diversi dai dirigenti e dai funzionari sono quelli che, in media, partecipano meno alla formazione, con l'unica eccezione delle Autorità. La bassa partecipazione di queste categorie costituisce, del resto, una situazione ricorrente in tutte le amministrazioni e tipica in molti contesti operativi, pubblici e non solo: in primo luogo, perché tali qualifiche svolgono mansioni comparativamente meno complesse rispetto ai dirigenti e ai funzionari e necessitano, quindi, di aggiornamenti professionali meno frequenti; inoltre, perché la realizzazione di interventi formativi a loro favore può scontrarsi con la difficoltà di intercettarne adeguatamente i fabbisogni.

Cresce, invece, la partecipazione delle qualifiche più elevate: nel 2008, solo il 5,7% dei dirigenti e il 44% dei funzionari avevano partecipano alla formazione. Nel 2009, invece, la partecipazione alla formazione di questi ultimi è salita rispettivamente al 7,2% e al 55%.

Alla luce dei dati relativi alle partecipazioni generali, alle ore erogate e alla durata media degli eventi formativi nel 2009, sembrerebbe che, a fronte della riduzione della spesa, le Amministrazioni centrali abbiano scelto di concentrare gli sforzi per assicurare comunque livelli formativi soddisfacenti per le qualifiche più strategiche, in un periodo di forte cambiamento della pubblica amministrazione.

La componente femminile, che rappresenta quasi il 36% dei dipendenti delle Amministrazioni Centrali, costituisce il 39% dei partecipanti alla formazione nel 2009. La

presenza delle donne tra i partecipanti alla formazione aumenta, quindi, rispetto allo scorso anno (37,8%), pur in presenza di una minore incidenza di questa categoria rispetto al totale dei dipendenti (39% nel 2008).

Le donne incrementano la propria presenza tra i partecipanti alla formazione nei Ministeri (+1%), negli Enti pubblici (+0,5%) e nelle Autorità (+0,3%), mentre si riducono negli Organi dello Stato (circa 5%) e, soprattutto, nella Sicurezza (quasi 11% in meno).

L'investimento in formazione

Come già rilevato, l'investimento in formazione nel sistema della PA italiana è generalmente diminuito, ponendosi al di sotto della soglia dell'1% sul totale della spesa per il personale (calcolata facendo riferimento alla massa salariale[29]) rivolta alle amministrazioni pubbliche in materia di formazione del personale.

L'obiettivo dell'1% appare oggi sempre più distante. Hanno effettuato investimenti in formazione per un valore superiore all'1% della massa salariale soltanto gli Enti pubblici (1,15%) e le Camere di Commercio. Queste ultime, seppure in flessione, restano il comparto con il dato più elevato (1,68%), come avviene dal 2003 (1,49% per il 2008 rispetto all'1,76% del 2007).

Nei Ministeri, l'investimento si riduce del 27% rispetto al 2008: il comparto si colloca, quindi, ormai ben lontano dalla soglia dell'1%, che pure aveva raggiunto dal 2003 al 2005. Allo stesso tempo, la massa salariale è aumentata del 2% rispetto alla precedente rilevazione.

Nel comparto Sicurezza, la massa salariale si riduce del 2% e l'investimento per la formazione decresce nella stessa misura: tra il 2007 e il 2008, nel comparto si era registrata una riduzione dell'investimento del 17%. Le risorse destinate dalle Amministrazioni di questo comparto alla formazione si attestano allo 0,48% della massa salariale (0,50% lo scorso anno; 0,57% nel 2007)[30].

[29] Le spese per il personale (la cosiddetta "massa salariale") sono costituite dalla somma delle retribuzioni e degli oneri aggiuntivi e vari.

[30] In realtà, la percentuale dell'investimento in formazione sulla massa salariale in questo comparto si collocherebbe, molto probabilmente, su valori prossimi all'1%, qualora venisse valorizzato all'interno dell'investimento per la formazione anche il costo del personale delle scuole, che appare ancora sottostimato nei dati attualmente disponibili.

Nel 2009, le Autorità non centrano l'obiettivo dell'1% di investimento sulla massa salariale (obiettivo che, invece, erano riuscite a conseguire lo scorso anno): con lo 0,98%, comunque, queste Amministrazioni sono ancora molto vicine alla soglia-obiettivo, nonostante le riduzioni, anche consistenti, degli investimenti operate da un Ente dimensionalmente importante quale la CONSOB (-38%).

Gli Organi dello Stato si attestano su una quota annuale di investimento sulla massa salariale pari allo 0,98% (1,03% nel 2008): tutte le Amministrazioni del comparto vedono ridursi, anche in modo rilevante, la spesa per la formazione, con la sola eccezione della Corte dei Conti (+14%).

Tabella 22 – La spesa per la formazione nel 2009. Investimento in formazione *(valori in euro)*

COMPARTO	TOTALE DIPENDENTI	MASSA SALARIALE	INVESTIMENTO IN FORMAZIONE	% INVESTIMENTO SU MASSA SALARIALE	INVESTIMENTO PRO CAPITE
PCM e Ministeri	262.716	10.741.531.535	63.889.439	0,59	243,19
Sicurezza	160.208	7.021.777.454	33.515.421	0,48	209,20
Organi dello Stato	4.446	205.755.861	2.021.962	0,98	454,78
Autorità	1.947	188.198.570	1.846.585	0,98	948,43
Enti pubblici	61.549	3.458.646.717	39.900.623	1,15	648,27
Camere commercio	8.548	364.142.581	6.104.110	1,68	714,10

I contenuti delle attività formative

Con riferimento alle tematiche oggetto di formazione, nel 2009 si è confermato l'andamento crescente, verificatosi negli ultimi anni, delle aree tecnico-specialistiche che, unitamente alle aree informatico-telematiche e giuridico-normative rivestono una primaria importanza, anche se i pesi di ciascuna assumono un rilievo diverso tra comparti ed Amministrazioni.

In particolare, l'area tecnico-specialistica, in flessione quest'anno in diversi comparti, appare maggiormente incisiva nei comparti nei quali sono presenti realtà amministrative che, più di altre, presentano fabbisogni centrati sul ridisegno delle funzioni e delle competenze

(Ministeri) e sul rapporto con l'utenza (Autorità, Enti pubblici). Tale tipologia di formazione appare in netto calo nei Ministeri, se si pensa che nel 2008 rappresentava oltre il 30% delle ore fruite, mentre occupa più del 40% delle ore fruite nella Sicurezza (58,9% - cfr. tab. 3) e negli Enti pubblici.

I contenuti della formazione a carattere trasversale, come l'informatico-telematica e quella giuridico-normativa consolidano la loro presenza, sia pure con una rilevanza che, anche in questo caso, si modula differentemente tra comparto e comparto.

La formazione informatica è molto rilevante nei Ministeri, dove rappresenta il 21,4% circa delle ore fruite (18% nel 2008) e quella giuridico-normativa è molto rilevante in tutti i comparti, oscillando tra il 2% nella Sicurezza e il 50,1% negli Organi dello Stato.

Il dato rilevante di quest'anno consiste nel forte ridimensionamento dell'area multidisciplinare nei Ministeri, che passa dal 22% del 2008 all'attuale 6,8%. Quest'area appare in calo anche all'interno del comparto Sicurezza (dal 68% del 2008 all'attuale 33%). Ciò evidenzia, probabilmente, la conclusione dei corsi di riqualificazione nei Ministeri, oltre ad un'attenzione crescente, in linea con il nuovo clima istituzionale, a tematiche meno legate all'aggiornamento/addestramento e più orientate allo sviluppo di competenze meno specialistiche e più trasversali.

Tabella 23 – Ore fruite per aree tematiche nel 2009 *(valori %)*

AREE TEMATICHE	Giuridico-normativa generale	Organizzazione e personale	Manageriale	Comunicazione	Economico-finanziaria	Controllo di gestione	Informatica e telematica	Linguistica	Multidisciplinare	Internazionale	Tecnico-specialistica
PCM e Ministeri	20,2	2,5	3,3	2,6	11,9	0,4	21,4	6,6	6,8	2,3	22,1
Sicurezza	2,0	1,7	0,3	2,8	0,3	0,2	0,2	0,5	33,0	0,0	58,9
Organi dello Stato	50,1	7,3	2,3	2,5	13,2	13,0	5,6	4,1	0,6	1,3	0,1
Autorità	29,6	6,2	3,9	0,2	13,8	0,7	6,2	32,0	4,8	0,8	1,9
Enti pubblici	21,5	5,6	3,3	5,6	2,5	1,3	4,1	5,5	10,2	0,3	40,1

7.1.2 Le iniziative e i progetti della programmazione 2007-2013

Il processo di programmazione dei fondi strutturali per il settennio 2007-2013, che in Italia ha avuto inizio con l'intesa sulle "Linee guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013", sancita in sede di Conferenza Unificata il 3 febbraio 2005, ha portato, nel corso del 2007, alla definitiva stesura del QSN, approvato dalla Commissione europea con la Decisione del 13 luglio 2007, n. 3329.

Il QSN, che stabilisce obiettivi, priorità e regole della politica regionale di sviluppo e orienta la programmazione operativa e l'attuazione delle diverse fonti di finanziamento della politica regionale per il periodo 2007-2013, è il frutto di un processo di approfondimento e condivisione che ha visto coinvolte tutte le istituzioni regionali, molteplici amministrazioni centrali, i rappresentanti del partenariato economico e sociale e la stessa Commissione europea.

La strategia del QSN è articolata in 10 priorità:

Priorità 1. Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane

Priorità 2. Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività

Priorità 3. Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo

Priorità 4. Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale

Priorità 5. Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo

Priorità 6. Reti e collegamenti per la mobilità

Priorità 7. Competitività dei sistemi produttivi e occupazione

Priorità 8. Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani

Priorità 9. Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse

Priorità 10. *Governance*, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci

Gli obiettivi e le priorità delineate nel QSN saranno perseguiti attraverso l'attuazione di Programmi Operativi (PO), Regionali, Nazionali ed Interregionali, che declinano le priorità strategiche per settori, tenendo conto delle specificità dei singoli territori.

Con l'attuazione del QSN 2007-2013, attraverso strumenti di politica regionale, si vuole contribuire in maniera significativa alla ripresa della competitività e della produttività dell'intero Paese e, in particolare, alla riduzione della persistente sottoutilizzazione di risorse del Mezzogiorno, attraverso il miglioramento dei servizi collettivi e delle competenze, una maggiore concorrenza dei mercati dei servizi di pubblica utilità e dei capitali, incentivi appropriati per favorire l'innovazione pubblica e privata.

Caratteri distintivi della politica regionale (che la differenziano dalla politica ordinaria) e precondizioni per la sua efficacia sono l'intenzionalità dell'obiettivo territoriale e l'aggiuntività. Anche la politica ordinaria è attenta all'articolazione territoriale, nell'ambito di un respiro strategico nazionale, ed entrambe le politiche sono programmate e gestite dal Centro o dalle Regioni, ma diverse sono le finalità perseguite ed i canali di finanziamento. A differenza della politica ordinaria, che persegue i propri obiettivi senza considerare le differenze nei livelli di sviluppo, come se tutti i territori interessati fossero caratterizzati da condizioni ordinarie, la politica regionale di sviluppo, nascendo dalla piena considerazione di tali differenze, è specificamente diretta a garantire che gli obiettivi di competitività siano raggiunti da tutti i territori regionali, anche e soprattutto da quelli che presentano maggiori squilibri economico-sociali.

Questi caratteri di intenzionalità e aggiuntività rispondono alle disposizioni del Trattato dell'Unione Europea e, per l'Italia, della Costituzione (art. 119, comma 5), le cui norme impegnano lo Stato ad attuare strategie ed interventi esplicitamente volti alla rimozione degli squilibri economici e sociali, da realizzare in specifiche aree territoriali, e da finalizzare con risorse espressamente dedicate che si "aggiungono" agli strumenti ordinari di bilancio.

Un ulteriore elemento che è stato considerato nell'elaborazione del QSN consiste nel legame esistente tra politica ordinaria e regionale. L'esperienza di questi ultimi anni ha, infatti, chiaramente dimostrato come l'efficacia della politica regionale dipenda dal mantenimento di una piena distinzione, sul piano finanziario e programmatico, dalla politica ordinaria, ma richieda al contempo una forte integrazione reciproca attorno a comuni obiettivi di competitività.

Il ruolo del Dipartimento della funzione pubblica

Nell'ambito del processo di programmazione 2007-2013, l'Ufficio per la formazione del personale delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento della funzione pubblica (DFP-UFPPA) ha partecipato ai lavori preparatori che hanno portato alla elaborazione del QSN 2007-2013, attraverso la predisposizione di un proprio documento strategico e di contributi per la redazione del Documento strategico preliminare nazionale (DSPN), la partecipazione attiva e costante al confronto partenariale fra amministrazioni centrali e regionali[31], esponenti del partenariato istituzionale e di quello economico e sociale per la definizione dello stesso QSN, sottolineando in ogni circostanza l'importanza dell'azione di rafforzamento delle capacità istituzionali per favorire il raggiungimento degli obiettivi individuati. Sin dalla fase preparatoria, il Dipartimento della funzione pubblica è stato portatore della necessità di enfatizzare l'importanza del rafforzamento della capacità amministrativa inteso come obiettivo trasversale prioritario che, investendo qualsiasi settore di attività, costituisce una vera e propria *policy* da perseguire per assicurare la competitività dei singoli territori e del sistema paese nel suo complesso.

Una delle priorità indicate dal QSN è quella della Governance e capacità istituzionali. Ciò comporta una forte concentrazione di investimenti sulla capacità di crescita delle amministrazioni. In tale ambito, gli interventi previsti nel QSN costituiscono il risultato di un intenso raccordo avvenuto in fase di programmazione tra le amministrazioni competenti per la Programmazione 2007-2013 (Ministero per lo sviluppo economico e Ministero del lavoro e della previdenza sociale) ed il Dipartimento della funzione pubblica.

In virtù del ruolo istituzionale e dell'impegno posto in essere, il DFP–UFPPA è stato individuato, nell'ambito del QSN, tra i referenti istituzionali per il rafforzamento dell'efficienza e della capacità amministrativa necessario a conseguire gli obiettivi della strategia delineata dal QSN e, in particolare, quello della Priorità 10 "Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci".

Tale riconoscimento si è concretizzato nell'individuazione del DFP–UFPPA quale Organismo Intermedio (e beneficiario) per il PON "Governance e assistenza tecnica" (FESR)

[31] Nel corso del 2006-2007 il DFP-UFPPA ha partecipato a sei Tavoli tematici (1. Ricerca e Istruzione, Formazione, Territorio; 2. Ambiente, Risorse naturali e culturali, Mercato dei servizi, Territorio; 3. Servizi sociali, Inclusione Sicurezza e legalità; 4. Mercato del Lavoro, Sistemi produttivi, Sviluppo locale; 5. Città, Sistemi produttivi; 6. Internazionalizzazione e attrazione investimenti) ed a due gruppi tecnici di partenariato istituzionale (Obiettivi di servizio: l'ipotesi di fissarli per alcuni servizi essenziali; *Capacity building* e premialità, assistenza tecnica e azioni di sistema).

e per il PON "Governance e azioni di sistema" (FSE) nell'ambito dell'Obiettivo "Convergenza", e beneficiario per il PON "Azioni di sistema" (FSE) nell'ambito dell'Obiettivo "Competitività regionale e occupazione".

Le attività a valere sul PON "Governance e assistenza tecnica" (FESR)

Relativamente al PON "Governance e assistenza tecnica" (FESR) a titolarità del Ministero dello Sviluppo Economico, il DFP-UFPPA, con convenzione dell'11 ottobre 2007, è stato delegato dall'Autorità di Gestione (AdG) per l'attuazione di due linee di attività dell'Asse II "Azioni per il rafforzamento delle pubbliche amministrazioni". In tale ambito, il DFP-UFPPA realizzerà interventi finalizzati a rafforzare le strutture operative e le competenze nella pubblica amministrazione (Obiettivo operativo II.4) e ad accrescere l'Efficacia, la Trasparenza, l'Innovazione e la Capability dell'Amministrazione pubblica (Obiettivo operativo II.5 - E.T.I.C.A. nel Sud).

L'Obiettivo operativo II.4 è finalizzato al "rafforzamento delle strutture operative e delle competenze nella Pubblica Amministrazione" attraverso azioni volte ad assicurare, per il tramite delle Amministrazioni Centrali competenti, un supporto specialistico alle Regioni dell'obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) su temi prioritari di intervento, già condivisi nelle opportune sedi di confronto partenariale.

L'Obiettivo operativo II.5 (E.T.I.C.A. nel Sud) è volto a "migliorare l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni" operanti nell'Obiettivo Convergenza 2007-2013, anche al fine di rafforzare, nel tessuto socio-economico, la percezione di legalità, favorendo processi virtuosi per lo sviluppo e l'attrattività dei territori.

Obiettivo operativo II.4: il processo di selezione dei beneficiari

Sulla base di quanto definito dal PON, tutte le amministrazioni centrali interessate per il primo triennio di riferimento (2008-2011) a gestire, su temi di loro competenza, attività di assistenza tecnica presso i territori regionali dell'Obiettivo Convergenza, hanno presentato un Piano di Riorganizzazione e Rafforzamento delle capacità, articolato in due parti: il Progetto Operativo di Assistenza Tecnica (POAT), rivolto al rafforzamento delle competenze delle

Amministrazioni regionali e il Piano di Riorganizzazione Interna (PRI), volto a favorire il potenziamento delle capacità tecniche delle strutture interne alla singola Amministrazione centrale e strumentale alla migliore gestione del POAT stesso.

La valutazione dei diversi Piani di Rafforzamento è svolta dall'Organismo Intermedio con il supporto del Comitato tecnico consultivo. In particolare, il Comitato è deputato allo svolgimento di attività di accompagnamento alle amministrazioni centrali nella predisposizione dei Piani e di attività di valutazione *ex-ante*, *in itinere* ed *ex-pos*t degli stessi, anche alla luce dell'avanzamento fisico e procedurale dei risultati ottenuti finalizzati ad un eventuale rifinanziamento delle attività nel secondo periodo di riferimento.

Le amministrazioni centrali che hanno manifestato un iniziale interesse al processo e per le quali si è positivamente concluso l'iter istruttorio giungendo alla stipula della convenzione con l'Organismo Intermedio, sono 10[32], ivi compreso lo stesso DFP-UFFPA che, in qualità di beneficiario, è titolare di un Piano di Rafforzamento delle capacità diretto a sostenere la costruzione di una nuova capacità amministrativa regionale e locale, sviluppando capacità e competenze specialistiche, introducendo significative innovazioni nei modelli di Governance e nelle strutture organizzative e diffondendo buone pratiche per rendere possibile il raggiungimento di standard e processi efficaci nella gestione unitaria e coordinata dei programmi e progetti afferenti alla politica regionale.

La realizzazione delle attività previste dagli ambiti di intervento del POAT a titolarità del DFP-UFPPA sono affidati in parte al FORMEZ PA, quale ente *in house* all'Amministrazione, e in parte al raggruppamento temporaneo di impresa aggiudicatario della gara.

Il processo di valutazione dei POAT

In ragione della durata triennale delle convenzioni stipulate con le amministrazioni beneficiarie, l'Organismo Intermedio ha avviato, di concerto con l'Autorità di Gestione del Programma, un processo di valutazione *in itinere* degli interventi di assistenza tecnica finora

[32] Ministero per i beni e le attività culturali, MISE – DG Politiche per l'internazionalizzazione e la promozione degli scambi, PCM – Dipartimento per la digitalizzazione della PA e l'innovazione tecnologica, PCM-Dipartimento per le pari opportunità, MEF-Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE, DFP-UFPPA, PCM-Dipartimento della Gioventù, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, PCM – Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, PCM – Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo.

realizzati dalle amministrazioni centrali, al fine di accertare l'effettivo stato di avanzamento delle attività sui territori regionali e verificare, al contempo, la rispondenza dei POAT con gli obiettivi programmati e con i fabbisogni espressi dalle singole Regioni.

A tale scopo, le Regioni sono state chiamate a compilare diverse schede di rilevazione (una per ciascun POAT attivato) dirette a conoscere la percezione di queste ultime sulle attività di assistenza tecnica promosse nell'ambito dei diversi POAT raccogliendo, al tempo stesso, specifiche e puntuali informazioni utili a verificare l'efficacia degli interventi finora condotti.

Tale attività di valutazione è finalizzata, inoltre, ad acquisire elementi necessari per verificare il grado di raggiungimento dei risultati predefiniti in ciascun POAT, al fine di attivare un processo decisionale condiviso in previsione del rifinanziamento degli stessi, in considerazione della minore disponibilità di risorse economiche per il secondo triennio di attività.

Pertanto, è stato recentemente avviato un ciclo di incontri congiunti che vedrà coinvolte, di volta in volta, tutte le amministrazioni centrali titolari dei POAT e le amministrazioni regionali destinatarie delle azioni e che, con il supporto del Comitato tecnico consultivo e dell'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL), consentirà di fornire indicazioni utili per un eventuale perfezionamento degli strumenti e delle modalità operative in atto.

Obiettivo Operativo II.5

Con riferimento all'attuazione dell'Obiettivo operativo II.5 (E.T.I.C.A. nel Sud), il DFP-UFPPA ha affidato al FORMEZ PA la realizzazione di attività di supporto tecnico per individuare soluzioni efficaci e condizioni organizzative idonee all'individuazione di processi e procedure che consentano una crescita significativa della trasparenza e della legalità nella gestione dei fondi strutturali e, più in generale, nelle politiche di investimento.

Tra le modalità organizzative del Progetto è stata prevista l'istituzione di un Cabina di Pilotaggio, che sarà composta da alcuni rappresentanti dell'Organismo Intermedio e dell'Autorità di Gestione del PON, cui sarà riservata la definizione degli obiettivi operativi e degli indirizzi per la realizzazione e per il controllo in itinere dell'esecuzione del Progetto.

Le attività a valere sul Fondo Sociale Europeo

Programmazione 2000 – 2006

Il 2009 è stato caratterizzato dalla crisi dei mercati mondiali, che ha mutato le priorità strategiche delineate a livello politico, imponendo la necessità di interventi di salvaguardia e assistenza verso i sistemi produttivi.

Ciò ha determinato la necessità di rivedere la destinazione delle risorse concentrandole su aree critiche allo scopo di favorire la ripresa del Sistema.

In tale contesto, la Commissione Europea ha adottato, nel febbraio 2009, la decisione di prorogare la programmazione 2000-2006 dei Fondi Strutturali, consentendo agli Stati Membri di utilizzare le risorse non spese al 31 dicembre 2008 fino al 30 giugno 2009.

Attraverso la proroga, il Dipartimento della funzione pubblica ha realizzato interventi, cofinanziati da:

- PON Azioni di Sistema – Obiettivo 3 - dedicati a migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro e a sviluppare le competenze dei funzionari pubblici coinvolti nella gestione delle politiche sociali;
- PON Assistenza Tecnica Azioni di Sistema Obiettivo 1 - dedicati a riqualificare e rafforzare la pubblica amministrazione centrale e locale per migliorare l'attuazione degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali.

Per il PON AS Ob. 3 è stato realizzato il progetto denominato "CROSS", con cui sono state sviluppate presso le Regioni e le amministrazioni locali professionalità interne in grado di porre in essere nuovi assetti di *Governance* multilivello e di rafforzare il ricorso a strumenti in grado di determinare ricadute positive sull'offerta di lavoro, sul rafforzamento del capitale umano e sulla promozione delle riforme nei settori dell'occupazione e dell'integrazione, ovvero su alcune delle tematiche di intervento che caratterizzano il nuovo obiettivo della "competitività regionale e occupazione".

Per quanto riguarda il PON ATAS Ob.1 sono stati realizzati 3 progetti conclusi il 31/05/2009 per approfondire e rafforzare le attività relative agli interventi già realizzati con l'Azione 3 "Sostegno alle politiche di sviluppo locale" e l'Azione 5 "Supporto alle amministrazioni centrali responsabili di attività di indirizzo e coordinamento". Tali interventi sono stati particolarmente apprezzati dalle amministrazioni regionali ed hanno riguardato: la

Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento per le pari opportunità ed il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Tutti gli interventi sono stati affidati al Formez, ente *in house* del DFP.

Programmazione 2007 - 2013

Relativamente alla Programmazione 2007-2013, il Dipartimento della funzione pubblica, in qualità di Organismo Intermedio del PON Governance e Azioni di Sistema, delegato alla gestione dell'Asse E "Capacità Istituzionale" - Obiettivi specifici 5.1, 5.2, 5.3, 5.5 e dell'Asse G "Assistenza Tecnica" - Obiettivo specifico 7.1, ha supportato le amministrazioni pubbliche dell'Obiettivo Convergenza mediante la realizzazione di azioni di sistema tese a produrre risultati di lungo periodo e miglioramenti strutturali della capacità amministrativa e istituzionale, attraverso la definizione e la condivisione di metodi, approcci standard e strumenti finalizzati alla *capacity building* delle pubbliche amministrazioni.

Per l'attuazione dell'Asse E, il Dipartimento della funzione pubblica ha contribuito, per la parte di propria competenza, alla predisposizione del Piano esecutivo biennale 2009-2010 del PON, che rappresenta un'evoluzione dei contenuti e delle tematiche indicate nell'allegato tecnico alla Convenzione di delega delle funzioni di gestione dell'AdG, sottoscritta in data 6 marzo 2008 con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali – DG POF.

Nella pianificazione degli interventi del 2009, il Dipartimento della funzione pubblica ha dato priorità agli obiettivi di accrescere l'innovazione, l'efficacia e la trasparenza dell'azione pubblica e di migliorare gli standard dei servizi pubblici dell'Asse E.

Il raggiungimento di tali obiettivi è stato articolato in 6 Linee di intervento ed in 8 progetti per un valore complessivo pari a 15.200.000,00 euro.

Nello specifico sono stati attivati i seguenti interventi:

a) Obiettivo specifico 5.1 - "Accrescere l'innovazione, l'efficacia e la trasparenza dell'azione pubblica"
   - CHORUS Competenze, Organizzazione, Risorse Umane a Sistema
   - PER.V.IN.CA. Percorsi di valorizzazione e internalizzazione delle competenze delle Amministrazioni per la gestione del personale
   - Competenze per lo sviluppo: Azioni integrate per lo sviluppo di competenze specialistiche per la gestione dei programmi operativi
   - Qualità ed Innovazione nei servizi per l'impiego

- APPALTI CHIARI Trasparenza e semplificazione nelle procedure di evidenza pubblica
- Pianificazione e strumenti per le politiche di semplificazione e misurazione e riduzione degli oneri e dei tempi delle procedure autorizzatorie per le imprese
- Hub&spoke system: Valorizzazione dei sistemi e sviluppo delle competenze in rete tra sponde e città del Mediterraneo.

b) Obiettivo specifico 5.3 – "Migliorare gli standard dei servizi pubblici"

- Rafforzamento della capacità amministrativa per un'amministrazione di qualità

Per la realizzazione delle attività sopra descritte il DFP-UFPPA ha stipulato una Convenzione con il Formez, ente *in house* del DFP, di importo complessivo pari a € 12.000.000,00

In stretta sinergia con altri due Uffici del Dipartimento della funzione pubblica, quali l'Ufficio per l'attività normativa ed amministrativa di semplificazione (UANAS) e l'Ufficio per il Programma di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni (UPMPA), sono stati avviati due interventi:

- nell'ambito dell'*Obiettivo Specifico 5.1* - Linea 3 "*Semplificazione, trasparenza e qualità dell'azione pubblica*", l'UANAS ha avviato un progetto per un importo complessivo pari a € 1.300.000,00;
- nell'ambito dell'*Obiettivo Specifico 5.3* - Linea 6 "*Miglioramento della qualità delle politiche e dei servizi pubblici*", l'UPMPA ha avviato un progetto per un importo complessivo pari a € 1.500.000,00.

Anche per questi due interventi la realizzazione è stata affidata al Formez, ente *in house* del DFP.

Nell'ambito dell'Asse G "Assistenza Tecnica" l'UFPPA, attraverso una procedura ad evidenza pubblica, ha provveduto, con Decreto del Capo Dipartimento n. 87 del 31 luglio, all'aggiudicazione definitiva della gara alla Società Solco S.r.l. e successivamente, in data 20 settembre 2009, alla sottoscrizione del contratto di fornitura del servizio oggetto dell'appalto.

Il progetto, che ha previsto un impegno di risorse pari ad € 1.250.880,00 per una durata di 36 mesi, è finalizzato alla fornitura di un supporto tecnico all'Organismo Intermedio per l'attuazione degli Obiettivi specifici di competenza e si concretizza nella realizzazione di azioni e strumenti a sostegno delle principali fasi di programmazione, gestione, monitoraggio e controllo.

Nonostante il primo periodo di programmazione abbia risentito di ritardi nell'avvio delle attività, il Dipartimento della funzione pubblica, al 31/12/2009, ha comunque ampiamente raggiunto il target di spesa 2009 superando il rischio disimpegno con un margine positivo del 127%.

7.2 L'attività ispettiva

L'attività ispettiva svolta dall'Ispettorato per la funzione pubblica , i cui compiti sono individuati dall'articolo 60, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche, nonché dall'articolo 1, comma 62, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, è stata rivolta, nel corso del 2009, in via ordinaria a:

- vigilare sull'osservanza delle norme sui termini e sulle modalità dei procedimenti nell'ambito dei *rapporti tra cittadini*, imprese *e le amministrazioni pubbliche*;
- controllare, relativamente alla disciplina delle incompatibilità, cumulo di impieghi ed incarichi, d'intesa con la Guardia di Finanza, il corretto rapporto di pubblico impiego da parte del dipendente;
- effettuare verifiche, in stretta collaborazione con la Ragioneria Generale dello Stato, sull'attività di spesa delle amministrazioni.

Al riguardo, 13.602 sono stati nel complesso i documenti (segnalazioni di irregolarità; riscontri dalle amministrazioni; avvii, analisi e conclusioni di verifiche) istruiti dall'Ispettorato, tra quelli ricevuti o trasmessi e registrati informaticamente nel corso dell'anno, con un aumento in termini percentuali del 52,25% rispetto all'anno precedente (8.934).

Con riferimento al primo ambito d'intervento, sono pervenute quotidianamente all'Ispettorato segnalazioni, sia di cittadini che di dipendenti, riguardanti presunte irregolarità in ordine a vari ambiti e fasi del lavoro pubblico:

- organizzazione del lavoro (accesso, passaggio di livello/area, controlli e valutazioni interne, incarichi dirigenziali, presunti comportamenti vessatori, pari opportunità …);
- diritto di accesso;
- tutela e sostegno delle categorie protette;
- procedimenti in materia di stato civile e certificazione anagrafica; procedimenti vari: autorizzatori, concessori, ordinatori, espropriativi, procedimenti complessi (conferenze di servizi);
- disciplina pensionistica, previdenziale e tributaria.

Per quasi 3.000 casi esposti (rispetto al migliaio dell'anno precedente) sono stati avviati in tempo reale contatti con gli Uffici delle amministrazioni interessate e chiesti chiarimenti circa le inadempienze rappresentate.

A compendio dell'attività effettuata nell'anno, è emerso che quasi il 90% delle questioni trattate ha ricevuto esaustivo riscontro, con conclusione dei procedimenti di cui si attendeva l'esito.

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

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

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

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

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

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

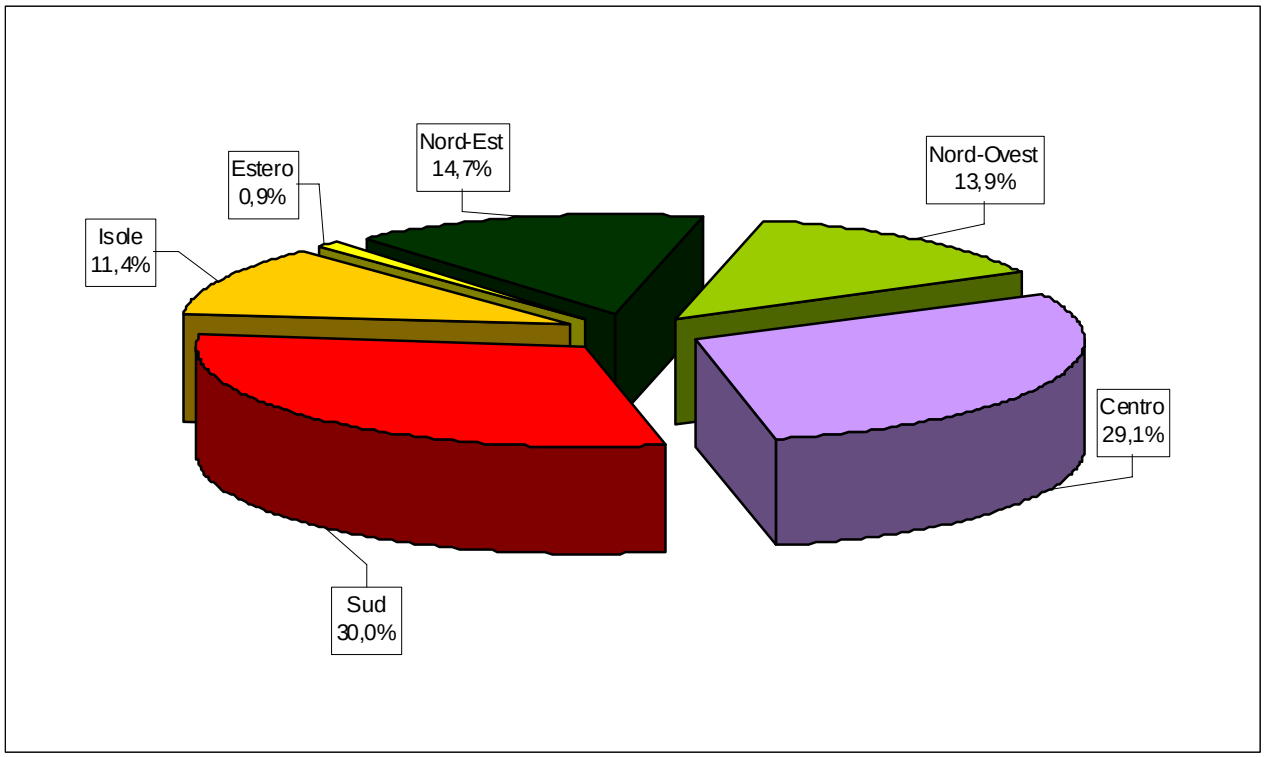
"Abito a ... Ho difficoltà motorie ... Un giorno mi sono recato all'ospedale ..., ma non ho potuto accedere perché non erano fruibili (... ovvero erano inesistenti) percorsi riservati alle persone disabili ...".

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

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

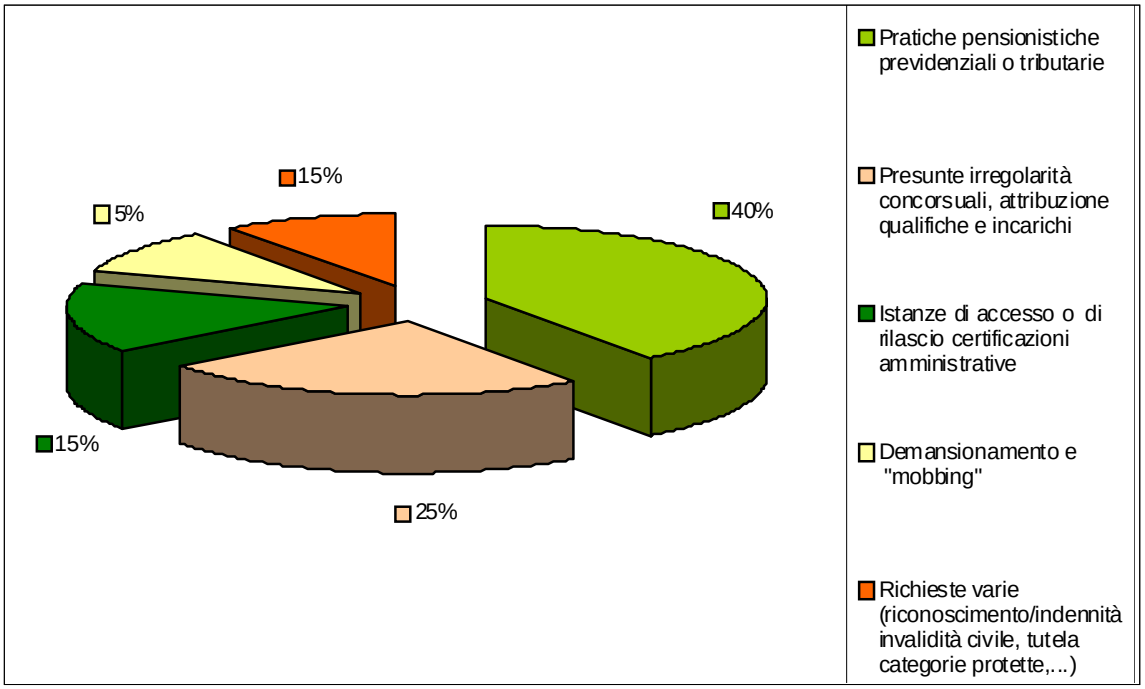
"… non trovo pubblicati sul sito dell'amministrazione gli incarichi conferiti e dubito pure siano stati comunicati al vostro Dipartimento…"

Figura 29 – Esposti pervenuti all'Ispettorato da parte di cittadini in qualità di utenti di Uffici pubblici, per ripartizione geografica (1) – Anno 2009 *(valori percentuali)*



(1) Nord-Ovest (*Valle D'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria*); Nord-Est (*Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna*); Centro (*Toscana, Umbria, Marche, Lazio*); Sud (*Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria*); Isole (*Sicilia, Sardegna*).

Figura 30 – Materie trattate nelle segnalazioni dei cittadini



Di rilievo notare che il citato articolo 60, comma 6, dispone che, a seguito delle verifiche intraprese dall'Ispettorato, gli esiti delle stesse "costituiscono obbligo di valutazione ai fini dell'individuazione delle responsabilità e delle eventuali sanzioni disciplinari per l'amministrazione medesima".

Con Direttiva del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione 6 dicembre 2007, n. 8, l'Ispettorato è stato anche incaricato di monitorare il numero e l'andamento (avvio, eventuale sospensione e conclusione) dei procedimenti disciplinari comunicati, tramite strumento informatico, dalle amministrazioni.

I dati emersi e riepilogati nelle tabelle seguenti sono indicativi del numero e della tipologia dei provvedimenti assunti, di entità totale all'incirca uguale a quelli dell'anno precedente, ma con tempi medi di durata del procedimento ridotti.

Tabella 24

AMMINISTRAZIONI	Procedimenti disciplinari nel 2009	sospesi per avvio proc. giudiziario	media gg fra avvio e sospensione	conclusi	media gg durata procedimento	Provvedimenti adottati			
						sanzioni minori	sospensioni dal servizio	licenziamenti	archiviazione/ proscioglimento
Ministeri e Agenzie	922	291	0,1	628	81,2	296	170	23	139
Enti pubblici vari	260	30	5,0	229	58,7	114	61	18	36
Regioni	15	0	0,0	15	58,7	8	2	0	5
Province	28	0	0,0	28	43,6	18	4	0	6
Comuni	258	21	10,3	237	59,4	106	57	6	68
Asl e Aziende Ospedaliere	704	85	23,3	619	74,4	298	161	16	144
Università	93	3	0,0	89	68,0	27	34	2	26
Scuole	4	0	0,0	4	52,5	3	0	1	0
Totale	**2284**	**430**	**5**	**1849**	**62**	**870**	**489**	**66**	**424**

Tabella 25

AMMINISTRAZIONI	Percentuale procedimenti avviati e sospesi	Percentuale procedimenti avviati e conclusi	Provvedimenti sanzionatori gravi (sospensione dal servizio/licenziamento) adottati
Ministeri e Agenzie	32%	68%	31%
Enti pubblici vari	12%	88%	34%
Regioni	0%	100%	13%
Province	0%	100%	14%
Comuni	8%	92%	27%
Asl e Aziende Ospedaliere	12%	88%	28%
Università	3%	96%	40%
Scuole	0%	100%	0%
Totale	**19%**	**81%**	**30%**

Quanto all'attività svolta con i Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica–Settore IV della Ragioneria Generale dello Stato, sono state programmate ed effettuate verifiche sull'osservanza delle disposizioni inerenti al "controllo dei costi del personale" (dotazioni organiche, esercizio delle mansioni superiori, assunzioni e progressioni verticali, rapporti di collaborazione).

Sono stati sottoposti ad ispezione le Province di Catania (il cui esito è in corso di esame) e Salerno, nonché i seguenti Comuni: Alcamo (TP), Avola (SR), Barcellona Pozzo di Gotto (ME), Bronte (CT), Carbonia (CI), Caltagirone (CT), Casarano (LE), Civita Castellana (VT), Comiso (RG), Cortona (AR), Favara (AG), Francavilla Fontana (BR), Lentini (SR), Lucera (FG), Modica (RG), Monreale (PA), Orbetello (GR), Piazza Armerina (EN), San Severo (FG), Santa Maria Capua Vetere (CE), Sassuolo (MO), Tempio Pausania (OT), Veroli (FR), Vetralla (VT), Vico Equense (NA), Volterra (PI).

Il controllo ha evidenziato ovunque diverse irregolarità ad eccezione del Comune di Cortona nel quale la gestione è apparsa sostanzialmente in adesione alle prescrizioni di legge (la dotazione organica è stata determinata correttamente, gli incarichi di collaborazione sono stati conferiti nel rispetto della normativa vigente e le progressioni verticali hanno avuto un'adeguata selezione).

Numerosi rilievi sono invece emersi presso i Comuni di Civita Castellana, (omessa programmazione triennale di fabbisogno di personale, ritardi nell'approvazione dei bilanci e rendiconti, irregolarità nella gestione dei "residui") e di Francavilla Fontana (omessa individuazione nel regolamento per l'affidamento di incarichi e consulenze del limite massimo di spesa annua, inosservanza delle condizioni di presupposto per l'accesso alle progressioni verticali, irregolarità varie nel reclutamento esterno di personale).

Inoltre, una specifica quanto ampia verifica sulla regolarità e la proficuità della gestione amministrativo-contabile, sulla regolare e uniforme tenuta delle scritture contabili, sull'analisi dei risultati finanziari, economici e patrimoniali è stata sviluppata presso il Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA).

Tra le conclusioni, particolare rilievo assume la mancata predisposizione ed approvazione del conto economico e dello stato patrimoniale per gli esercizi 2004-07, nonché del bilancio di previsione negli esercizi 2004-05, l'assenza negli anni 2004–2008 di un sistema di valutazione delle prestazioni dei dirigenti, un consistente contenzioso con il personale, l'illegittimità di procedure negoziali varie.

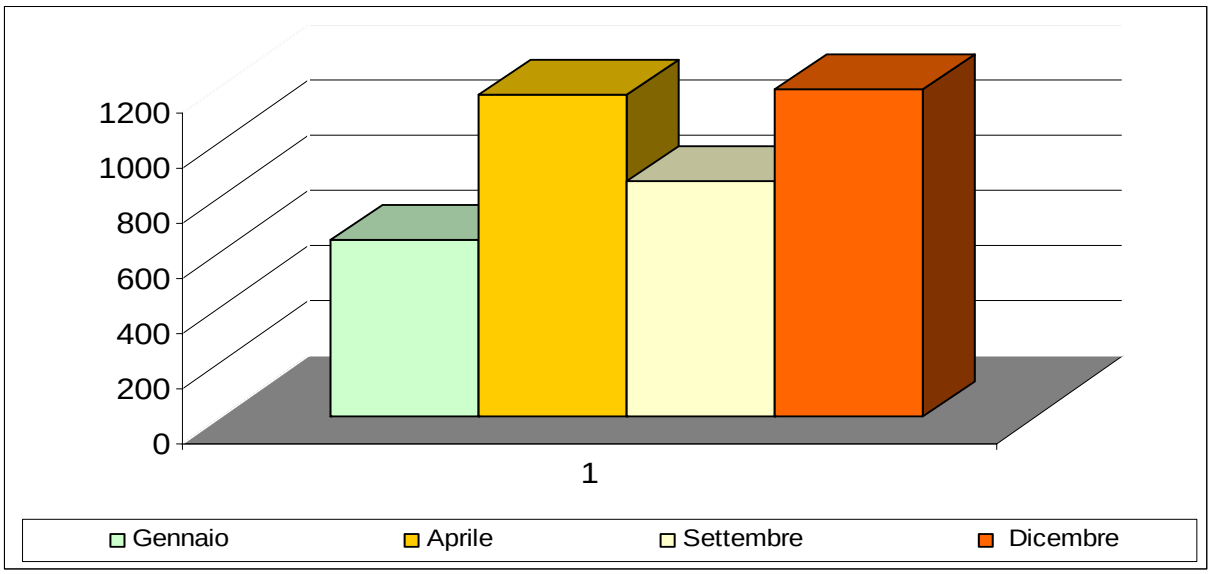
Tutte le relazioni conclusive critiche sono state inviate alla Corte dei Conti.

Tabella 26

AMMINISTRAZIONI VERIFICATE	RILIEVI (DI PREGIUDIZIO AD UNO O PIÙ PROVVEDIMENTI)				
	Dotazioni organiche	**Collaborazioni esterne**	**Progressioni verticali**	**Mansioni superiori**	**Vari (gestione del personale, controllo gestione, inosservanza patto di stabilità interno)**
Comune di Alcamo (TP)	3	2	1	1	1
Comune di Avola (SR)	1	5		1	
Comune di Barcellona Pozzo di Gotto (ME)	2	4		1	2
Comune di Bronte (CT)	1	2			1
Comune di Carbonia (CI)	1	2			1
Comune di Caltagirone (CT)	1	5	1		2
Comune di Casarano (LE)	4	3			
Comune di Civita Castellana (VT)	3	8	2		15
Comune di Comiso (RG)	1	3	1	1	1
Comune di Cortona (AR)					
Comune di Favara (AG)	3	1		1	1
Comune di Francavilla Fontana (BR)	4	5	2		4
Comune di Lentini (SR)		2	1	1	4
Comune di Lucera (FG)	3	4	1		2
Comune di Modica (RG)	1	2		1	3
Comune di Monreale (PA)	3	1	1		
Comune di Orbetello (GR)	1	2	1		
Comune di Piazza Armerina (EN)			1	1	1
Comune di San Severo (FG)	2	3	1	1	1
Comune di Santa Maria Capua Vetere (CE)	1	5			2
Comune di Sassuolo (MO)		4	2		3
Comune di Tempio Pausania (OT)	6	1	1		4
Comune di Veroli (FR)	1	6	1		1
Comune di Vetralla (VT)	3	2			
Comune di Vico Equense (NA)	2	1	1	1	1
Comune di Volterra (PI)	1	1	1		1
Provincia da Salerno	2	1	1		2
	50	**75**	**20**	**10**	**53**

Nel complesso, il flusso documentale trattato dall'Ispettorato nell'arco del 2009, con esclusione di quello riguardante la Guardia di Finanza è stato il seguente:

Figura 31 – Flusso documentale trattato dall'Ispettorato. Anno 2009



N.B. I valori indicati in centinaia si riferiscono al numero. dei documenti esaminati nel mese

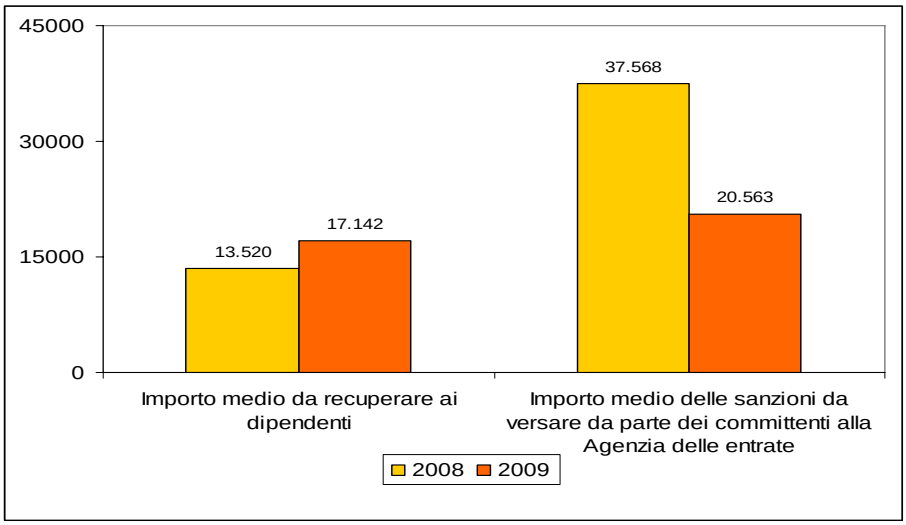
Infine, è proseguita intensa, parimenti all'anno precedente, la collaborazione con la Guardia di Finanza: sono state 779 le indagini svolte dal Comando "Nucleo Speciale Spesa Pubblica" finalizzate all'accertamento della regolarità di ulteriori rapporti di lavoro da parte di dipendenti, a seguito di indicazioni ricevute dalle amministrazioni di appartenenza, di esposti da parte di privati, ovvero di indagini tributarie del Corpo.

Dagli accertamenti conclusi, per circa la metà (rispetto ai tre quarti dell'anno precedente) è emerso lo svolgimento di attività non autorizzata. Come sanzione nei confronti dei soggetti che hanno conferito incarichi in violazione, sono stati verbalizzati in favore dell'Agenzia delle Entrate importi per un totale di €. 11.206.671,32 e 9.342.229,32 euro sono stati invece individuati come indebitamente percepiti dai dipendenti e destinati, previo recupero da parte delle amministrazioni di appartenenza, ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti destinati al personale, come prescritto dal comma 9 dell'articolo 53 del richiamato d.lgs 165/2001.

Tabella 27 – Indagini effettuate, percentuale di attività lavorative non autorizzate *con* relativi importi da recuperare ai dipendenti e *da versare da parte dei committenti* in favore dell'Agenzia delle Entrate *(importi in Euro)*. Anni 2008-2009

ANNI	Indagini			Attività lavorative non autorizzate %	Importi (*in Euro*)	
	Totale effettuate	di cui: concluse			Da recuperare ai dipendenti	Verbalizzati come sanzione in favore della Agenzia delle entrate
		Totale	% su effettuate			
2008	900	632	70.2	74.5	8.544.348,78	23.743.200,09
2009	779	545	69.9	52.1	9.312.229,32	11.206.671,32

Tabella 28 – Importo medio da recuperare ai dipendenti e importo medio delle sanzioni da versare da parte dei committenti all'Agenzia delle entrate per incarichi attribuiti irregolarmente (in Euro). Anni 2008-2009



Stato di applicazione delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di semplificazione della documentazione amministrativa, contenute nel DPR 28 dicembre 2000, n. 445.

Anche nel 2009, l'Ispettorato ha ricevuto dati sui controlli che le amministrazioni devono effettuare per verificare la veridicità delle dichiarazioni rese dai cittadini.

Parallelamente, sulla base di segnalazioni ricevute, l'Ispettorato ha interagito con le amministrazioni di volta in volta indicate come inadempienti dagli utenti, i quali sono apparsi

pertanto consapevoli dell'opportunità originata dalle norme rivolte allo snellimento delle procedure amministrative.

In generale, non sono emerse novità rispetto all'anno precedente: si è constatata una corrispondenza da parte delle amministrazioni all'applicazione della disciplina di semplificazione introdotta; non altrettanto - per quanto per esse non sia disposto l'obbligo - si è riscontrato da parte delle aziende a totale o maggioritaria partecipazione pubblica che producono servizi di generale utilità.

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

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

In relazione al dato in oggetto le amministrazioni dello Stato e le agenzie fiscali hanno corrisposto, sulla base delle norme in particolare previste dall'articolo 1, commi 56-65, della legge 662/1996, come da tabella in calce.

Va ricordato che, nel corso del 2009, è stato nuovamente istituito il Ministero della salute, mentre difficoltà di comparazione con quelli del 2008 derivano dalla trasmissione cumulativa dei dati da parte del Ministero dello sviluppo economico (che non sono distinti tra quelli degli ex Ministeri del commercio internazionale e delle comunicazioni).

Nel merito, i dipendenti in posizione di part-time al 31 dicembre sono passati da 17.221 nel 2008 a 16.821 nel 2009 con un decremento rispetto all'anno precedente di 400 unità che in termini percentuali hanno rappresentato il 6,59% del personale in servizio.

Per quel che concerne il risparmio di spesa – tenuto conto di precisazioni circa le modalità di calcolo che l'Agenzia delle dogane ed il Ministero dell'interno hanno ritenuto di evidenziare, nonché della mancanza dello specifico dato dell'Agenzia del territorio, che però

indica come immutato sostanzialmente il numero dei dipendenti interessati rispetto all'anno precedente - si constata l'aumento, seppure lieve, a 129.618.701 dei 119.864.780 euro del 2008; il risparmio medio pro capite dell'anno è di 7.706 euro.

Prosegue anche nel 2009 una tendenza crescente delle richieste presentate da dipendenti per prestazioni lavorative superiori al 50% del tempo pieno.

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

- Ispettorato -

Personale dei ministeri in servizio a tempo parziale

Elaborazione al 31/12/2009 sulla base dei dati inviati dai singoli Dicasteri

Nr.	MINISTERI 31/12/2009	Personale dei livelli in servizio	Contingente Massimo collocabile part-time	CESSATI DAL PART-TIME 2009	COLLOCATI in PART-TIME 2009	IN PART-TIME AL 31/12/2009			Incidenza percentuale del part-time	RISPARMIO (in euro)	RISPARMIO INDIVIDUALE (Media)
						Con prestazione di lavoro		TOTALE PART -TIME 2009			
						Oltre il 50%	fino al 50%				
	legenda	*a*	*b*	*c*	*d*	*e*	*f*	g	*h*	*i*	
1	**Affari Esteri**	**1.696**	**425**	**41**	**9**	**141**	**23**	**164**	**9,67**	**€ 1.081.821**	**6.596**
	Amm.ne Centrale	1.658	415	40	9	141	22	163		€ 1.063.464	
	Area Prom.ne Culturale	38	10	1	0	0	1	1		€ 18.357	
2	**Ambiente eTutela del Territorio e del Mare**	**587**	**194**	**11**	**9**	**45**	**10**	**55**	**9,37**	**€ 427.691**	**7.776**
3	**Beni e Attività Culturali**	**25.050**	**6.262**	**175**	**199**	**1.065**	**431**	**1.496**	**5,97**	**€ 16.215.882**	**10.839**
4	**Difesa**	**31.697**	**6.656**	**172**	**185**	**1.345**	**392**	**1.737**	**5,48**	**€ 15.752.960**	**9.069**
5	**Economia e Finanze**	**13.016**	**3.254**	**138**	**307**	**1.010**	**175**	**1.185**	**9,10**	**€ 6.271.515**	**5.292**
	Dip.to del Tesoro e sedi periferiche + RGS	10.733	2.683	111	273	874	155	1.029		€ 5.140.046	
	Dip.to delle Finanze + Comm. Trib.rie	2.283	571	27	34	136	20	156		€ 1.131.470	
6	**Giustizia**	**48.711**	**13.816**	**285**	**207**	**3.108**	**563**	**3.671**	**7,54**	**€ 27.116.164**	**7.387**
	Dip.to Organ. Giudiziaria Ufficio III	40.659	10.926	246	148	2.631	474	3.105		€ 22.750.717	
	Dip.to Amm.ne Penitenziaria	6.056	2.218	22	47	333	72	405		€ 3.205.356	
	Dip.to Giustizia Minorile	1.398	477	12	9	96	15	111		€ 915.117	
	Dip.to Archivi notarili	598	195	5	3	48	2	50		€ 244.974	
7	**Interno**	**51.745**	**9.862**	**138**	**172**	**1.685**	**400**	**2.085**	**4,03**	**€ 14.211.417**	**6.816**
	Dip to per gli Affari Interni	20.199	6.349	126	149	1.524	353	1.877		€ 12.820.823	
	Dip.to Vigili del Fuoco	31.546	3.513	12	23	161	47	208		€ 1.390.594	
8	**Infrastrutture e Trasporti**	**8.829**	**2.207**	**30**	**29**	**495**	**199**	**694**	**7,86**	**€ 6.316.303**	**9.101**
	Settore Trasporti	5.717	1.429	21	21	373	120	493		€ 4.055.802	
	Settore Infrastrutture	3.112	778	9	8	122	79	201		€ 2.260.501	
9	**Lavoro**	**7.940**	**1.985**	**83**	**96**	**543**	**115**	**658**	**8,29**	**€ 4.268.764**	
10	**Salute**	**1.632**	**408**	**7**	**7**	**21**	**60**	**81**	**4,96**	**€ 17.377**	
11	**Istruzione Universitàe Ricerca e sedi periferic**	**5.885**	**1.471**	**31**	**20**	**250**	**90**	**340**	**5,78**	**€ 3.817.531**	**11.228**
12	**Politiche Agricole Alimentari e Forestali**	**1.498**	**374**	**13**	**14**	**67**	**27**	**94**	**6,28**	**€ 953.647**	**10.145**
13	**Sviluppo Economico (1)**	**3.165**	**933**	**39**	**34**	**132**	**64**	**196**	**6,19**	**€ 1.731.000**	**8.832**
14	**Agenzia delle Dogane**	**9.815**	**2.454**	**68**	**45**	**546**	**90**	**636**	**6,48**	**€ 6.361.970**	**10.003**
15	**Agenzia delle Entrate**	**34.715**	**8.679**	**319**	**211**	**2.497**	**423**	**2.920**	**8,41**	**€ 25.074.659**	**8.587**
16	**Agenzia del Territorio (2)**	**9.385**	**2.346**	**98**	**52**	**684**	**125**	**809**	**8,62**	**€ -**	**-**
	TOTALE GENERALE	**255.366**	**61.326**	**1.648**	**1.596**	**13.634**	**3.187**	**16.821**	**6,59**	**€ 129.618.701**	**7.706**

LEGENDA:

a) numero dipendenti in servizio alla data della rilevazione
b) contigente massimo del personale collocabile in part-time (25%)
c) numero dipendenti cessati dal part time nel 2009
d) numero dipendenti collocati in part time nel 2009
e) numero dipendenti con prestazioni lavorative superiori alle 18 ore settimanali
f) numero dipendenti con prestazioni lavorative inferiori al 50% (-di 18 ore)
g) totale personale collocato in part time nell'anno 2009
h) rapporto percentuale del part time su tutto il personale
i) risparmio annuo sulle trasformazioni dei rapporti di lavoro in part-time

(1) comprende anche i dati dell'ex Ministero del Commercio Internazionale e delle Comunicazioni; (2) non ha fornito il dato

7.3 La lotta alla corruzione

Il SAeT

L'articolo 68 comma 6 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge il 6 agosto 2008, n.133 ha disposto la soppressione dell'*Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione.*

L'articolo 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2 ottobre 2008 ha individuato nel Dipartimento della funzione pubblica l'amministrazione destinataria delle funzioni[33] del soppresso Alto Commissario, che le esercita tramite il SAeT – Servizio Anticorruzione e Trasparenza.

A seguito della ratifica della Convenzione ONU sulla corruzione, avvenuta con legge 3 agosto 2009, n. 116, il Dipartimento della funzione pubblica è stato altresì individuato quale Autorità nazionale anticorruzione.

Le principali attività svolte dal SAeT nel corso del 2009

I protocolli d'intesa

Il SAeT, implementando la logica operativa dello Hub and Spoke[34], per poter accedere al *know how* di altre strutture, ha stipulato protocolli d'intesa con istituzioni pubbliche e private, finalizzati a realizzare una collaborazione per svolgere attività di promozione della trasparenza dell'azione amministrativa e di tutela dell'integrità all'interno della pubblica amministrazione, attraverso lo scambio di informazioni e conoscenze

[33] Art. 2 commi 2 e 3 e art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 ottobre 2004, n. 258 - Regolamento concernente le funzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme d'illecito nella pubblica amministrazione.

34 La logica operativa dell'Hub and Spoke, attuata per la prima volta all'interno del Dipartimento della Funzione pubblica, utilizza il piccolo nucleo del SAeT, come "hub" ossia come "mozzo della ruota" per accedere al *know how* già esistente in altre strutture della pubblica amministrazione e cioè gli "spoke" o "raggi".

tecniche nelle materie di specifica competenza di ciascun organismo e la condivisione di metodologie e strumenti.

Protocolli sottoscritti:

- Corte dei Conti
- Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture
- RISSC - Centro ricerche e studi su sicurezza e criminalità
- SPISA, università di Perugia, LUISS
- Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione
- Università di Roma Tor Vergata
- Cittadinanzattiva
- CNEL - Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
- CNIPA - Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione - ora DigitPA
- *Transparency International* Italia
- Associazione Italiana *Internal Auditors*
- Consiglio italiano per le Scienze Sociali
- Fondazione per la diffusione della responsabilità sociale delle imprese
- Politeia

Convenzioni stipulate in attuazione dei protocolli:

- Transparency International Italia – Convenzione per la realizzazione del progetto "Vedette civiche" (*Whistleblowers di Transparency International Italia*)
- CISPA dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata – Convenzione per la "Rilevazione e rendicontazione della corruzione in Italia e delle modalità di prevenzione del fenomeno"
- Cittadinanzattiva – Convenzione per la realizzazione del progetto "La trasparenza uccide la corruzione" nel settore dei servizi pubblici

La mappa della corruzione

Al fine di definire le aree maggiormente esposte al rischio corruzione si sono individuati ed analizzati i comportamenti deviati più diffusi e la loro distribuzione sul territorio nazionale, predisponendo una mappa aggiornata dei rischi.

Per realizzare tale obiettivo, il SAeT ha progettato ed implementato un "archivio operativo" che cura la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, l'analisi e l'elaborazione dei dati pervenuti presso l'Ufficio e consente l'estrazione di statistiche (quali-quantitative) e lo sviluppo di proiezioni.

L'attività di raccolta dati ha cadenza giornaliera e avviene tramite esposti pervenuti per posta, via e-mail, per telefono, ma anche tramite stampa e agenzie,

Informazione e comunicazione

Per garantire un'informazione trasparente ed esauriente dell'attività del SAeT si è provveduto all'aggiornamento quotidiano del sito internet dell'Ufficio: www.anticorruzione.it.

Tra le altre iniziative volte ad agevolare la cooperazione interistituzionale e a favorire la divulgazione delle attività dell'Ufficio ricordiamo:

- Contributo del SAeT a "Magellano", il sistema di gestione della conoscenza su piattaforma web della Pubblica Amministrazione, mediante la realizzazione dell'albero tassonomico dedicato al settore "Trasparenza e Anticorruzione.
- Partecipazione al FORUM PA 2009 ed in tale ambito organizzazione dei seguenti momenti :
    - Concorso "Lavoriamo insieme" (valutazione e premiazione delle proposte in materia di anticorruzione)
    - Vignette sui temi del SAeT in collaborazione con la Scuola Fumetto Cassino.

Relazione annuale

In ottemperanza al disposto dell'articolo 1 comma 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2 ottobre 2008, il SAeT ha redatto una relazione annuale sull'attività svolta con particolare attenzione alla mappatura del fenomeno della corruzione nella pubblica amministrazione con evidenziazione delle aree geografiche di riferimento e delle amministrazioni interessate.

L'attività internazionale del SAeT nel 2009

GR.E.CO.

L'adesione dell'Italia al GR.E.CO. avvenuta il 30 giugno 2007, comporta la partecipazione di un rappresentante del SAeT in qualità di componente della delegazione italiana presso il gruppo anticorruzione.

Il SAeT ha partecipato attivamente ai lavori del Gruppo per il monitoraggio del livello di conformità delle politiche anticorruzione degli stati membri agli standard anticorruzione del Consiglio d'Europa ed ha collaborato al fine di individuare le carenze nelle politiche nazionali anticorruzione, suggerendo le necessarie riforme legislative, anche al fine di condividere le migliori pratiche per la prevenzione e il contrasto della corruzione.

Rappresentanti del SAeT hanno presenziato le riunioni plenarie del GR.E.CO svoltesi periodicamente a Strasburgo, presso il Consiglio d'Europa, nel corso dell'anno.

OECD

L'Italia partecipa stabilmente, con una delegazione guidata dal Ministero della giustizia, al Gruppo di lavoro sulla lotta alla corruzione (Working Group on Bribery in International Business Transactions).

Il Gruppo, del quale fanno parte i rappresentanti dei 38 Paesi che hanno firmato la Convenzione del 1997 (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions), si riunisce a Parigi cinque volte l'anno.

Il SAeT è stato presente con un proprio rappresentante nel gruppo di lavoro contro la corruzione (WGB) e nel bureau.

ONU

La Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, che costituisce il primo e fondamentale strumento internazionale per la prevenzione ed il contrasto della corruzione, è stata ratificata dall'Italia con l'approvazione della legge 116/2009. Il legislatore ha provveduto a designare quale Autorità nazionale, ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione, "il soggetto al quale sono state trasferite le funzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione, ai sensi dell'articolo 68, comma 6-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133", ovvero, alla luce dell'attuale assetto organizzativo come risultante dal vigente quadro normativo, al Dipartimento della funzione pubblica che, tramite il S.A.eT, ha partecipato alle attività istituzionali previste per l'implementazione della Convenzione.

In particolare, la Conferenza degli Stati Parte dell'UNCAC svoltasi a Doha dal 9 al 13 novembre 2009 alla quale l'Italia ha preso parte per la prima volta come Stato Membro.

United Nations Development Programme (UNDP)

Il 7 maggio 2009 a Bratislava è stato sottoscritto un importante protocollo d'intesa per favorire i rapporti di reciproca collaborazione con l'obiettivo di rafforzare l'efficacia della lotta contro la corruzione in Europa centro-orientale e nella fascia mediterranea.

La cooperazione tra U.N.D.P. e SAeT prevede lo scambio di informazioni sulle misure adottate e le *best practices* per la prevenzione e la lotta contro la corruzione, partecipazioni a seminari su scala regionale, *workshops* tematici, visite studio e scambi di staff e di expertise.

Con questo accordo, il primo a essere stipulato a livello internazionale, il SAeT è entrato a far parte del network dell'U.N.D.P., *l'Anti-Corruption Practicioners Network* (A.C.P.N.).

European Pool Against Organized Crime (E.P.O.C. IV)

Il Dipartimento della funzione pubblica, tramite il SAeT, ha aderito al progetto E.P.O.C. IV, presentato nel 2008 alla Commissione europea e finalizzato allo sviluppo di un software in grado di realizzare lo scambio, a livello Europeo, di dati e informazioni tra i sistemi nazionali di gestione dei casi di criminalità organizzata e che consenta l'analisi della connessione tra criminalità organizzata e corruzione sulla base dello scambio di statistiche tra il desk italiano in *Eurojust*, il Ministero della giustizia e il SAeT

Il progetto ha la durata di 36 mesi (aprile 2009- marzo 2012) ed è sviluppato da 10 partners internazionali.

European Partners Against Corruption (E.P.A.C.\EACN)

Il SAeT ha aderito nel settembre 2009 alla rete di agenzie anticorruzione europee.

Progetto Croazia Ipa 2010-2011

Il progetto, firmato lo scorso aprile da Italia, Francia e Croazia, denominato "Rafforzamento della cooperazione inter-agenzie per la lotta anti-corruzione – Supporto alla gestione del settore anti-corruzione del Ministero della giustizia", è finalizzato a supportare la Croazia nell'adozione delle misure necessarie a consentirle l'ingresso nell'Unione Europea e si estrinseca nell'attuazione di un programma di provvedimenti utili al raggiungimento dei livelli di democrazia, stato di diritto e lotta alla corruzione che le permetteranno tale passo.

Il SAeT, grazie all'utilizzo della logica Hub&Spoke, individua e coordina il pool di esperti che collaboreranno, in rappresentanza dell'Italia, all'importante progetto europeo. Il progetto in questione ha una durata di 24 mesi.

Capitolo 8
L’innovazione tecnologica

CAPITOLO 8
L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA

Premessa

In questa parte vengono descritte le attività condotte dal Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica (DDI), durante il 2009, seguendo la struttura del Piano e-Gov 2012, documento che, ispirato alle linee strategiche dell'Unione europea, racchiude il programma d'azione del Governo italiano per l'ammodernamento del Paese. Ciascuna macro attività è declinata in base ai progetti ad essa facenti capo:

- nella prima sezione (paragrafo 8.1) viene offerto un inquadramento dei criteri di priorità dell'azione del Dipartimento, alla luce degli indirizzi strategici formulati dal Governo;
- nella seconda sezione vengono illustrate le azioni sviluppate dal Dipartimento nel corso del 2009 per i settori *core* (paragrafo 8.2) e i progetti di sistema prioritari realizzati (paragrafo 8.3), seguendo la struttura del Piano e-Gov;
- nella terza sezione (paragrafo 8.4) sono richiamate altre attività condotte dal Dipartimento nel corso del 2009 per favorire l'utilizzo delle tecnologie ICT e per promuovere la diffusione dell'innovazione, in raccordo con i principali organismi internazionali.

8.1 La visione strategica

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

All'interno di questo quadro programmatico, il Governo, nei primi mesi del suo insediamento, dopo aver definito il Piano industriale per la PA[35] e dopo aver avviato alcuni interventi di immediata realizzazione, ha messo a punto un programma, confluito nel Piano e-Gov 2012 con cui è stata definita l'azione in materia di innovazione.

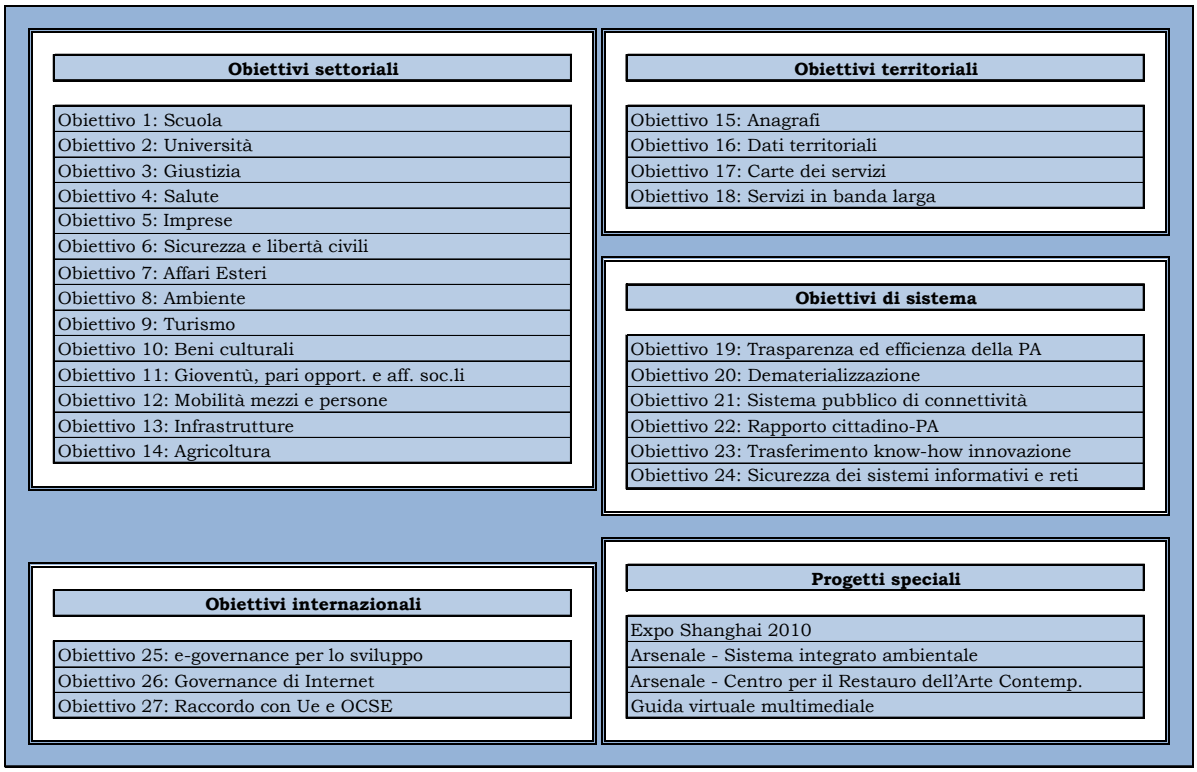
Tale documento programmatico, che assume come scenario di riferimento operativo il Piano di azione europeo sull'e-Government, è stato lanciato a gennaio 2009 dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione Renato Brunetta. Esso definisce un insieme di progetti di innovazione digitale che, nel loro complesso, si propongono di modernizzare, rendere più efficiente e trasparente la pubblica amministrazione (PA), migliorare la qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese e diminuirne i costi per la collettività, contribuendo a fare della PA un volano di sviluppo dell'economia del Paese[36].

---

[35] Il Piano industriale si basava su quattro pilastri che costituiscono la struttura portante della nuova PA a cui punta il Governo: meritocrazia, efficienza, trasparenza e innovazione. Il Piano industriale contemplava anche la definizione, da parte del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, d'intesa con la Conferenza unificata, di un programma volto ad assicurare l'adesione di tutte le pubbliche amministrazioni al Sistema Pubblico di Connettività (SPC) per garantire la realizzazione di progetti di cooperazione tra i rispettivi sistemi informativi, l'interoperabilità delle banche dati e il miglioramento ei servizi erogati anche online ai cittadini e alle imprese.

[36] Nel quadro delle azioni di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni, la Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione 26 novembre 2009, n. 8 ha dato avvio ad un processo diretto alla riduzione dei siti web pubblici obsoleti e al miglioramento di quelli attivi, con lo scopo di assicurare a cittadini e imprese, oltre a servizi on line di qualità, un'informazione chiara, aggiornata e riconoscibile.

Figura 32– Schema del Piano e-Gov 2012



L'esigenza di programmare un set di azioni chiave nasce dalla consapevolezza che l'assenza di obiettivi chiari e di direttrici ben definite lungo cui canalizzare gli sforzi ai diversi livelli di governo possono condurre alla dispersione di ingenti risorse. Questa è la ragione che ha sollecitato la definizione – in una logica coordinata e coerente – di un piano operativo di interventi allo scopo di innescare quel processo di modernizzazione di cui il Paese ha bisogno.

Punto centrale della nuova strategia per l'innovazione è rappresentato dall'intento di orientare l'"offerta" di risorse tecnico-finanziarie del Dipartimento in funzione della domanda di innovazione che emerge ai diversi livelli di governo.

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

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

Il Piano e-Gov 2012 è monitorato in modo puntuale dal Dipartimento: ad oggi sono stati avviati oltre 160 Accordi istituzionali e circa 70 Accordi con enti e imprese.

Tabella 29 – I Protocolli di intesa

Al fine di realizzare gli obiettivi del Piano e-Gov 2012 sono stati siglati vari Protocolli di intesa e avviate numerose collaborazioni istituzionali.
In particolare, sono stati concordati ambiti prioritari di intervento, tenendo conto delle peculiarità e dei progetti già avviati da ciascun ente, al fine di identificare soluzioni:

- semplici;
- replicabili;
- di elevato impatto per l'utenza.

Per un maggior dettaglio si rimanda al sito www.innovazionepa.gov.it.

Tipologia di amministrazione	Numero
Amministrazioni pubbliche centrali	37
Enti locali - Comuni	31
Altri soggetti	28
Altre pubbliche amministrazioni	20
Regioni, Province autonome	11
Province	9
Associazioni di categoria	8
Banche	3

Oltre alla definizione di una concreta strategia di azione contenuta nel Piano e-Gov 2012, il Governo ha rafforzato l'impegno per la modernizzazione della PA con la riforma Brunetta e con la riforma del Codice dell'amministrazione digitale (CAD).

Dopo la riforma Brunetta della pubblica amministrazione (il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, che ha introdotto meritocrazia, premialità, trasparenza e responsabilizzazione dei dirigenti), il nuovo CAD rappresenta il terzo pilastro del programma di Governo per il rilancio del Paese.

In particolare, la riforma del CAD, approvata dal Consiglio dei Ministri il 19 febbraio 2010, introduce nel Paese nuove regole per la digitalizzazione della pubblica amministrazione.

La riforma del CAD si è infatti resa necessaria per effetto della rapida evoluzione delle tecnologie informatiche e risponde alla necessità di mettere a disposizione delle amministrazioni e dei pubblici dipendenti strumenti innovativi in grado di incrementare l'efficienza e l'efficacia dell'intero sistema pubblico.

Tabella 30 – I contenuti del nuovo CAD

Rapporti tra pubbliche amministrazioni e imprese:
la presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti tra imprese e PA, nonché l'adozione e la comunicazione da parte di quest'ultime di atti e provvedimenti amministrativi avverrà utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Protocollo informatico e fascicolo elettronico:
sarà protocollata in via informatica ogni comunicazione inviata tramite posta elettronica certificata tra le PA e tra queste e i cittadini o le imprese. Inoltre, l'amministrazione titolare del procedimento raccoglierà gli atti, i documenti e i dati del procedimento medesimo in un fascicolo informatico, dotato di un apposito identificativo.

Trasparenza:
- ✓ viene arricchito il contenuto dei siti istituzionali delle amministrazioni;
- ✓ le PA dovranno rendere disponibili on-line i moduli e i form da utilizzare come unici strumenti per richiedere l'avvio dei procedimenti amministrativi. La mancata pubblicazione è rilevante ai fini della valutazione dei dirigenti responsabili.

Pagamenti informatici:
sarà possibile effettuare i pagamenti spettanti alle PA utilizzando carte di debito, di credito o prepagate e ogni altro strumento di pagamento elettronico disponibile.

Utilizzo della posta elettronica certificata:
tutte le comunicazioni effettuate mediante la posta elettronica certificata (PEC) equivalgono alla notifica per mezzo della posta. Le PA:
- ✓ utilizzeranno la PEC per le comunicazioni e la trasmissione dei documenti informatici nei confronti dei soggetti che abbiano preventivamente dichiarato il proprio indirizzo;
- ✓ potranno consultare ed estrarre gli elenchi di indirizzi di posta elettronica certificata delle imprese e dei cittadini che ne abbiano fatto richiesta;
- ✓ pubblicheranno sui propri siti istituzionali un indirizzo di posta elettronica certificata cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta.

Accesso ai servizi in rete:
per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle PA si consente l'utilizzo anche di strumenti diversi dalla carta d'identità elettronica e dalla carta nazionale dei servizi, previa individuazione del soggetto che richiede il servizio.

Istanze alle PA:
vengono limitati i casi in cui è richiesta la sottoscrizione mediante firma digitale e si prevede l'utilizzo di strumenti di firma più semplici, senza pregiudizio di sicurezza e attendibilità.

Dematerializzazione dei documenti:
viene riordinata la disciplina delle copie dei documenti informatici e amministrativi e si sviluppa il processo di dematerializzazione dei documenti.

Continuità operativa e *disaster recovery*:
le PA dovranno predisporre appositi piani di emergenza idonei ad assicurare, in caso di eventi disastrosi, la continuità delle operazioni indispensabili a fornire i servizi e il ritorno alla normale operatività.

Scambi di dati:
per evitare che il cittadino debba fornire più volte gli stessi dati, le PA titolari di banche dati predisporranno apposite convenzioni aperte per assicurare l'accessibilità delle informazioni in proprio possesso da parte delle altre amministrazioni.

Il nuovo Codice poggia su due concetti chiave:

- effettività, con ciò facendo riferimento all'introduzione di misure premiali e sanzionatorie, incentivando, da una parte, le amministrazioni virtuose anche con la possibilità di quantificare e riutilizzare i risparmi ottenuti grazie alle tecnologie digitali e sanzionando, dall'altra, le amministrazioni inadempienti;
- razionalizzazione organizzativa e informatizzazione dei procedimenti, da cui si prevede di liberare risorse che potranno essere utilizzate per l'incentivazione del personale coinvolto e per il finanziamento di progetti di innovazione.

Tabella 31 – L'impatto del nuovo CAD

Il nuovo CAD rende possibile la modernizzazione della PA con la diffusione di soluzioni tecnologiche e organizzative che consentono un forte recupero di produttività:

- riduzione di 1.000.000 di pagine l'anno per effetto dell'avvio della dematerializzazione, con l'obiettivo al 2012 di ridurre di 3 milioni le pagine.
- risparmio del 90% dei costi di carta e del relativo impatto ecologico (uso e smaltimento) per circa 6 milioni di euro l'anno (solo acquisto

senza smaltimento).

- riduzione dei tempi fino all'80% per le pratiche amministrative, in particolare di quelle ancora a basso tasso di informatizzazione.
- la posta elettronica certificata (PEC) produrrà un risparmio a regime di 200 milioni di euro per la riduzione della raccomandate della Pubblica amministrazione ai cittadini, senza contare la riduzione dei tempi e degli spazi di archiviazione.

Il Piano e-Gov, la riforma Brunetta e il nuovo CAD rappresentano dunque tre strumenti per sviluppare in modo coerente e concreto il progetto di una nuova pubblica amministrazione trasparente, veloce, efficiente e capace di rispondere alle esigenze di un Paese moderno.

8.2 Gli interventi settoriali prioritari

Il Piano e-Gov 2012 contiene alcuni progetti strategici nel campo della sanità, istruzione e imprese che hanno un'importanza fondamentale per lo sviluppo economico del Paese, in quanto sono finalizzati i ad assicurare la qualità del capitale umano e del quadro istituzionale necessari alla competitività di quest'ultimo. Essi hanno un peso determinante nell'evoluzione della spesa pubblica e incidono pesantemente sulla vita delle famiglie e delle imprese. L'intervento di sostegno all'innovazione tecnologica nei sistemi citati avrà un fondamentale effetto di traino generale per lo sviluppo e la diffusione di queste tecnologie nel Paese e per la crescita dell'offerta di servizi ad esse collegati.

La numerosità dei soggetti coinvolti (scuole, università, aziende sanitarie, ospedali, imprese), la loro capillare distribuzione sul territorio, l'ampiezza del pubblico di famiglie e imprese direttamente coinvolte sia come fruitori sia come fornitori di servizi, sono fattori che contribuiranno al raggiungimento di questi obiettivi generali riducendo il divario tecnologico tra le aree più avanzate e più arretrate del Paese.

Questi progetti strategici sono stati realizzati dal DDI in stretta collaborazione e condivisione con i ministeri e le amministrazioni di riferimento in modo da ottimizzare risorse e competenze.

8.2.1 Salute

Il Piano e-Gov prevede che entro il 2012 saranno semplificati e digitalizzati i servizi elementari (prescrizioni e certificati di malattia digitali, sistemi di prenotazione *on-line*) e create le infrastrutture per un'erogazione di servizi sanitari sempre più vicina alle esigenze dei cittadini (fascicolo sanitario elettronico e innovazione delle strutture delle aziende sanitarie), migliorandone il rapporto costo-qualità dei servizi, limitando sprechi ed inefficienze.

I progetti, realizzati in sintonia con il Ministero della salute, hanno riguardato in particolare la creazione e la diffusione di una soluzione federata di Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE), la definizione di soluzioni per l'integrazione sovra-territoriale di sistemi di prenotazione *on line*[37], l'introduzione di prescrizioni e certificati di malattia digitali, nonché l'attivazione di interventi per la promozione dell'innovazione digitale delle aziende sanitarie.

Il Fascicolo Sanitario Elettronico

Attraverso la realizzazione del FSE e di uno dei suoi principali presupposti, cioè il collegamento in rete tra tutti gli operatori sanitari (medici di medicina generale, pediatri di libera scelta, aziende sanitarie e ospedaliere, poliambulatori, distretti, ecc.), si introduce una notevole semplificazione della vita del cittadino-paziente-cliente e dell'operatività delle amministrazioni coinvolte nell'erogazione dei servizi.

La storia clinica di ogni cittadino si costruisce nel tempo, a partire dalla nascita, attraverso il susseguirsi degli eventi e le conseguenti azioni di diagnosi e di cura intraprese nell'ambito delle diverse strutture sanitarie. Essa rappresenta elemento centrale per l'appropriatezza della diagnosi e della cura. Con l'introduzione del Fascicolo Sanitario

[37] Nel 2010 è stato attivato il progetto relativo ai centri unici di prenotazione (CUP) sovra-territoriali. L'iniziativa prevede il rilascio di regole tecniche per messa in rete dei CUP, nell'ambito delle linee guida in corso di emanazione da parte del Ministero della Salute. L'iniziativa pilota è stata avviata con 5 Regioni. A luglio 2010 sono stati completati i primi test interregionali. Si prevede di concludere entro settembre 2010.

Elettronico (FSE) il cittadino viene progressivamente liberato dall'onere di gestire in proprio la sua storia clinica, e dispone di un patrimonio informativo dematerializzato disponibile sia per usi primari – emergenza e assistenza – che per usi secondari, amministrativi e di governo, anche ai fini del monitoraggio della spesa.

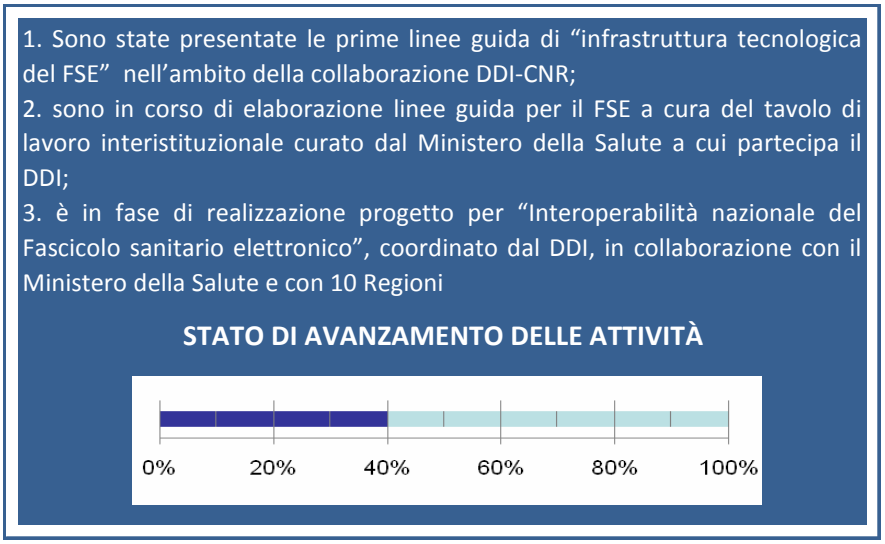
Nel 2009 il Dipartimento ha coordinato le attività riguardanti la realizzazione e la diffusione, in linea con il quadro internazionale, di una soluzione federata per la realizzazione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE). Per raggiungere tale scopo è stato avviato un serrato programma di attività, che ha visto il coinvolgimento di attori eterogenei (cittadini, PA centrale, regioni, ASL, aziende ospedaliere, medici di base, pediatri di libera scelta) e ha richiesto una forte azione di coordinamento:

- il Garante della Privacy ha pubblicato le linee guida in tema di FSE e di dossier sanitario;
- il Ministero della salute ha attivato un tavolo di lavoro sul FSE a cui partecipano le Regioni, il Garante della Privacy e il DDI;
- il Tavolo Sanità elettronica (coordinato dal DDI) ha proceduto alla standardizzazione nel formato HL7 CDA 2 delle principali componenti informative del FSE, a partire dalla prescrizione farmaceutica, specialistica e ospedaliera, fino ai referti digitali, lettere di dimissione ospedaliera, certificati di malattia e profilo sanitario sintetico dell'assistito (*patient summary*)
- il DDI ha avviato, in collaborazione con il CNR, il progetto Interoperabilità tecnologica del FSE;
- il Dipartimento, insieme al Ministero della salute, ha svolto attività di coordinamento di alcuni progetti regionali[38] volti a sviluppare e garantire l'interoperabilità delle soluzioni di FSE a livello regionale, nazionale ed europeo;
- il DDI, in collaborazione con il Ministero salute e tutte le regioni, per il tramite del Tavolo di sanità elettronica, ha dato mandato alla Regione Lombardia di rappresentare l'Italia nell'ambito del progetto europeo

[38] Tali progetti interessano complessivamente 10 soggetti istituzionali tra Regioni e Province Autonome.

"ePSOS" finalizzato alla condivisione di una soluzione europea di fascicolo sanitario elettronico al quale partecipano 12 stati membri.

Figura 33 – Fascicolo sanitario elettronico: stato di avanzamento al 31 luglio 2010



Digitalizzazione del ciclo prescrittivo

Digitalizzare il ciclo prescrittivo significa sostituire le prescrizioni (farmaceutiche e specialistiche) e i certificati di malattia cartacei con gli equivalenti documenti digitali, assicurando la disponibilità ai cittadini dei servizi telematici, in coerenza con gli standard previsti per la realizzazione del FSE, quali:

- prescrizioni farmaceutiche e specialistiche;
- certificati di malattia;
- servizi accessibili attraverso la Carta Nazionale dei Servizi (CNS);
- firma digitale agli operatori sanitari per la predisposizione di specifiche tecniche.

Il d.lgs. 150/2009 ha introdotto l'obbligo di invio telematico all'INPS dei certificati di malattia da parte dei medici per i lavoratori del settore pubblico. Tale obbligo diverrà

operativo nei prossimi mesi anche per il lavoratori del settore privato, come previsto dal disegno di legge collegato alla legge finanziaria 2010.

A regime, l'introduzione dei certificati *on line* produrrà:

- un risparmio annuo di carta equivalente a ben 100.000.000 certificati e attestati di malattia;
- l'abbattimento dei costi di gestione dei flussi cartacei: sono stimati risparmi pari a circa 500.000.000 di euro l'anno;
- risparmi per il lavoratore, che eviterà di sostenere il costo dell'invio della raccomandata con ricevuta di ritorno;
- una valorizzazione delle risorse umane INPS precedentemente impiegate nelle attività di *data entry*;
- una maggiore tempestività dei controlli: l'azzeramento dei tempi di trasmissione dei certificati consentirà infatti una verifica immediata sullo stato di malattia del lavoratore;
- la produzione di statistiche sulle assenze per malattia integrate e tempestive. L'INPS infatti gestirà in tempo reale i flussi informativi sulle assenze per malattia sia del settore pubbliche, sia di quello privato, consentendo la produzione tempestiva di indicatori statistici comparabili.

L'introduzione di un sistema di trasmissione dei certificati *on line* al passo con l'evoluzione tecnologica e le dotazioni disponibili rappresenta una priorità non derogabile, non solo per il risparmio di risorse pubbliche, ma anche per il contributo che può dare sul fronte della semplificazione dei rapporti tra cittadini/imprese e pubblica amministrazione.

Figura 34 – Digitalizzazione del ciclo prescrittivo - certificati di malattia: stato di avanzamento al 31 luglio 2010

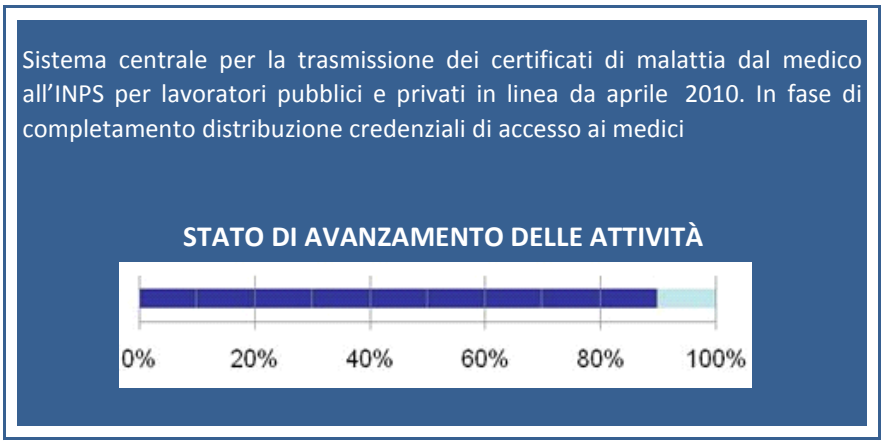
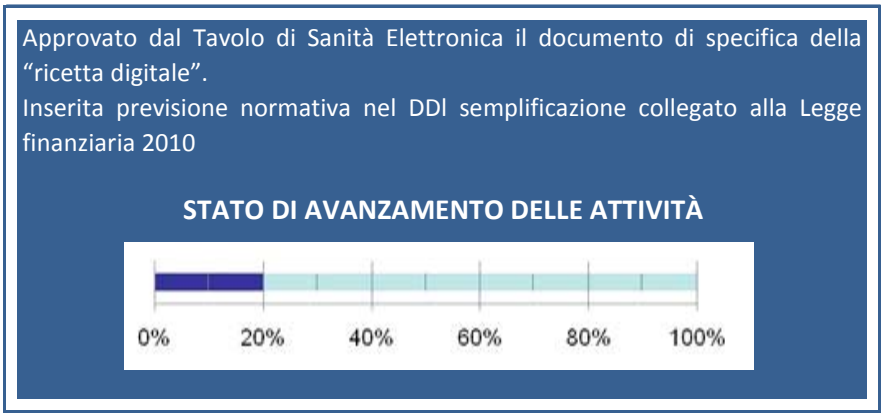


Figura 35 – Digitalizzazione del ciclo prescrittivo - ricetta digitale: stato di avanzamento al 31 luglio 2010



Innovazione delle aziende sanitarie

Il progetto, attuato in collaborazione con il Ministero della salute, le Regioni e le Aziende sanitarie, è finalizzato a incrementare efficacia ed efficienza delle aziende sanitarie, aumentando il tasso di innovazione digitale nei processi di organizzazione interna e di erogazione dei servizi ai cittadini.

Nel corso del 2009 è stato sviluppato un modello funzionale in grado di valutare lo stato di informatizzazione di ciascuna azienda, di fornire le linee guida operative di supporto al proprio percorso di innovazione, nonché di definire un piano di intervento

generale per accelerare l'innovazione digitale nelle aziende sanitarie. Nell'ambito di tale progetto realizzato inoltre è stato realizzato un censimento iniziale delle aziende, per una prima messa a punto del modello funzionale.

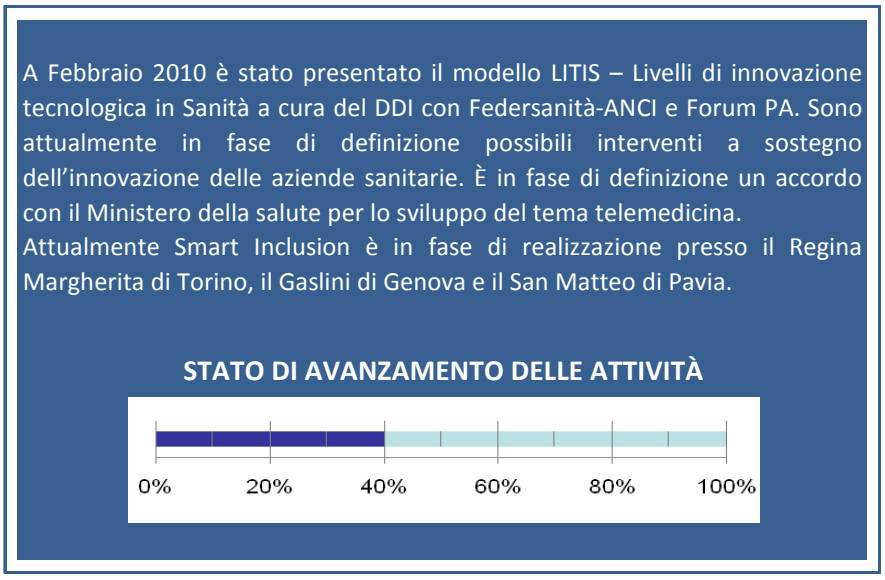
Smart inclusion

Tale progetto nasce per garantire servizi di teledidattica, di comunicazione con le famiglie e di intrattenimento a piccoli pazienti lungodegenti, per vivere a distanza l'insegnamento di una normale scuola primaria o media e per restare in contatto con il mondo esterno.

Grazie all'accordo di collaborazione con il CNR e ai finanziamenti anche di sponsor privati, il progetto Smart inclusion nel corso del 2009 è stato attivato presso:

- il reparto di Oncoematologia pediatrica dell'Azienda ospedaliera di Padova;
- l'Ospedale pediatrico Bambino Gesù di Roma;
- l'Azienda ospedaliera Meyer di Firenze.

Figura 36 – Smart inclusion: stato di avanzamento al 31 luglio 2010



8.2.2 Scuola e Università

Scuola

Per il settore Scuola il Piano e-Gov 2012 delinea ambiziosi obiettivi: entro il 2012 tutte le scuole dovranno essere connesse in rete e dotate di strumenti e servizi tecnologici avanzati per la didattica e le relazioni con le famiglie.

Nel Piano sono incluse iniziative finalizzate a:

- potenziare l'efficacia e l'accessibilità dei metodi di istruzione;
- sostenere la diffusione di servizi amministrativi innovativi volti a semplificare le relazioni delle famiglie e degli studenti con le istituzioni didattiche attraverso l'utilizzo di efficaci strumenti di cooperazione e monitoraggio;
- promuovere prassi didattiche innovative atte a ottimizzare l'offerta formativa, favorendo l'accesso alla cultura e alla mobilità degli studenti, anche al fine di mitigare il disagio giovanile.

Il programma di azioni è stato rafforzato con il protocollo di intesa tra il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e il Ministro per l'istruzione, università e ricerca (MIUR) del 30 ottobre 2008, che comprende i seguenti progetti:

Progetto "Didattica Digitale"

Il progetto nasce con l'obiettivo di ampliare l'offerta di risorse e ambienti digitali in grado di consentire alle istituzioni scolastiche di adottare metodologie didattiche innovative per docenti e studenti e stimolare un processo virtuoso di innovazione che origina dalla stessa scuola.

In particolare, si è voluto garantire alle scuole la possibilità di:

- migliorare la dotazione tecnologica delle classi;
- adottare metodologie didattiche innovative;
- usufruire del portale InnovaScuola che mette a disposizione testi scolastici e contenuti didattici digitali.

Nel corso del 2009 sono state consegnate circa 11.000 lavagne digitali, oltre che 3.300 PC portatili in 1.100 scuole presenti su tutto il territorio nazionale. Tramite il piano di diffusione del MIUR, si prevede saranno rese disponibili alle scuole ulteriori 15.000 lavagne digitali entro la fine del 2010.

È stato inoltre realizzato il portale InnovaScuola (www.innovascuola.gov.it) che raccoglie esperienze, materiali, idee e strumenti di community per l'uso delle nuove tecnologie nell'insegnamento e nell'apprendimento:

- il sito è a disposizione di docenti, studenti e famiglie e di tutti coloro che vogliono scoprire nuove modalità per conoscere e apprendere;
- dallo scorso ottobre offre gratuitamente contenuti e servizi messi a disposizione dagli editori (tra i quali Motta e Garamond), nonché servizi integrati con il portale Treccani e con il Ministero dei beni culturali;
- da novembre 2009 sono disponibili nuovi strumenti di *social networking* per i docenti e gli studenti (MyInnova).

Figura 37 – Didattica digitale: stato di avanzamento al 31 luglio 2010

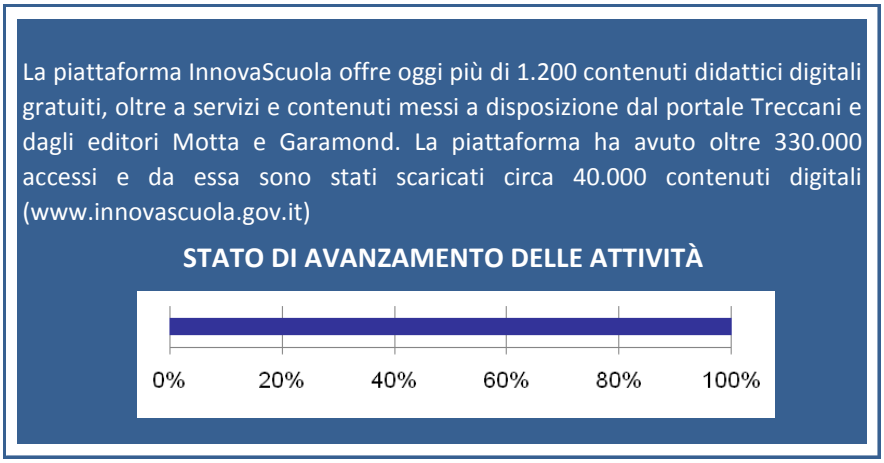


Figura 38 – Scuola in rete-internet in aula: stato di avanzamento al 31 luglio 2010

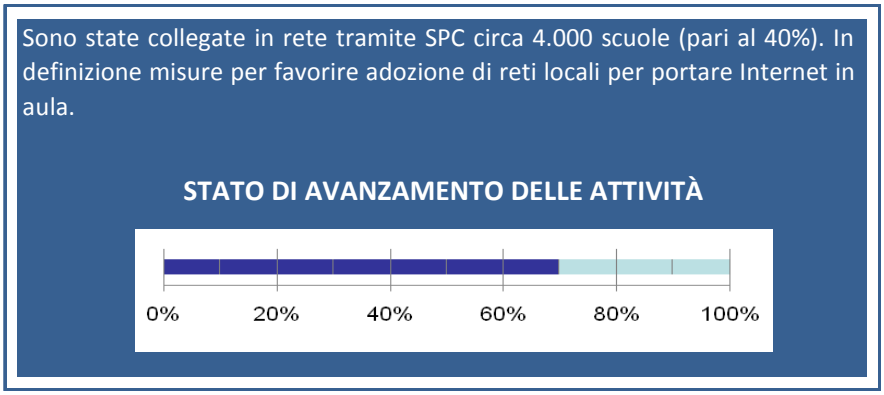
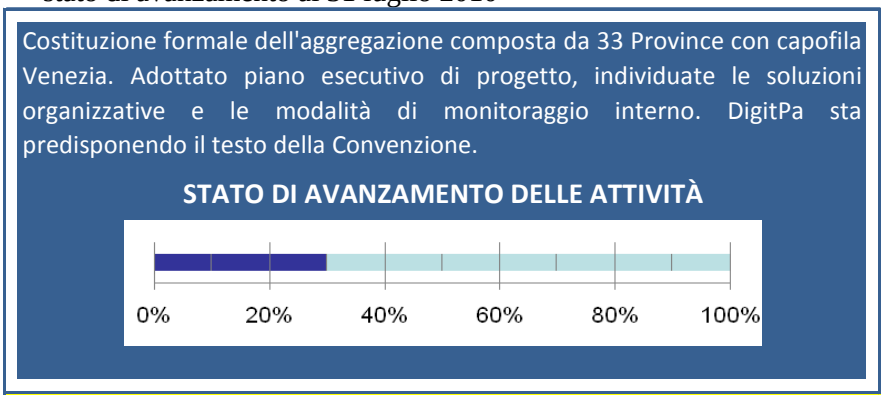


Figura 39 – Anagrafe scolastica nazionale: stato di avanzamento al 31 luglio 2010
stato di avanzamento al 31 luglio 2010



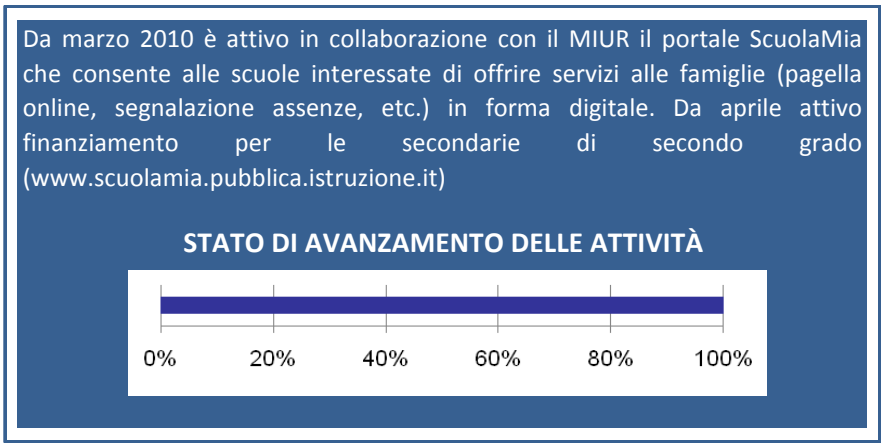
Progetto "Servizi scuola-famiglia via Web"

Con l'obiettivo di digitalizzare i servizi amministrativi e di semplificare le comunicazioni scuola-famiglia (pagella digitale e registro elettronico, domande di iscrizione, accesso ai fascicoli personali degli studenti, prenotazione colloqui, ecc.), attraverso canali "innovativi" (web, email, sms), nel corso del 2009 sono state avviate diverse attività.

In primo luogo, tramite accordo di collaborazione tra il DDI e il MIUR del settembre 2009, è stato realizzato il portale ScuolaMia, per consentire a tutte le scuole di offrire servizi digitali alle famiglie (pagella digitale, segnalazioni assenze via sms, registro elettronico, certificati *on line*, ecc.). Le scuole ad oggi registrate sono oltre 2.500.

Inoltre, per favorire l'accesso delle scuole al portale ScuolaMia, l'accordo ha reso disponibile alle scuole secondarie di secondo grado un finanziamento fino a 1.000 euro per acquistare le dotazioni software e hardware necessarie.

Figura 40 – Servizi scuola famiglia via web: stato di avanzamento al 31 luglio 2010



Università

Il programma di interventi per l'innovazione digitale delle università è rivolto a incrementare l'efficacia e l'accessibilità dei sistemi di istruzione universitaria, semplificare le relazioni amministrative di famiglie e studenti con le istituzioni universitarie, nonché a realizzare la piena condivisione dei dati e l'automazione dei flussi amministrativi tra le stesse istituzioni universitarie e le altre pubbliche amministrazioni centrali e locali, nel contesto SPC.L'obiettivo è realizzare il programma di innovazione per l'Università definito dal Piano e-Gov 2012, rendendo sistemica la semplificazione e la digitalizzazione amministrativa negli atenei: completa copertura WiFi e VOIP; servizi per gli studenti; standardizzazione dei processi interni (fascicolo personale dello studente); eliminazione dei flussi cartacei università-università e università-MIUR.

Il programma è articolato in due progetti: "Università digitale" e "Servizi e Reti WiFI".

Nell'ambito del progetto "Università digitale", nel corso del 2009 sono stati attivati 4 progetti pilota, di cui tre con le università di Roma (Tor Vergata, La Sapienza e Roma 3)

e uno con l'Università dell'Aquila. A partire da novembre, a fronte di avviso pubblico, sono stati avviati progetti con ulteriori 23 università. Questi 27 progetti saranno completati entro marzo 2011. Grazie a tali iniziative, 950.000 studenti (pari al 55% del totale della popolazione universitaria) potranno usufruire di Internet, VOIP e servizi innovativi (tra cui verbalizzazione elettronica degli esami, pagamenti on line, fascicolo personale dello studente in linea con standard europei).

Nell'ambito del progetto "Servizi on line e Reti WiFi", con le iniziative "Campus digitali" e "WiFi Sud" sono stati avviati, congiuntamente al lancio del Piano e-Gov2012, progetti in 54 atenei (pari al 65% del totale). Grazie a questi progetti, che interessano oltre un milione di studenti, si incrementerà entro giugno 2010 di oltre il 50% la copertura WiFi delle università del Centro-Nord e di quasi il 100% degli Atenei del Mezzogiorno.

Sempre nell'ambito "Servizi online e reti WiFi", con l'iniziativa "AFAM WiFi", a novembre 2009 sono stati attivati progetti con 46 Istituzioni dell'alta formazione artistica e musicale (AFAM) che saranno completati entro il prossimo dicembre. Grazie a questi progetti, 32.000 studenti (pari al 50% del totale) potranno usufruire di Internet e servizi on line innovativi.

Figura 41– Servizi *on line* e reti WiFi: stato di avanzamento al 31 luglio 2010

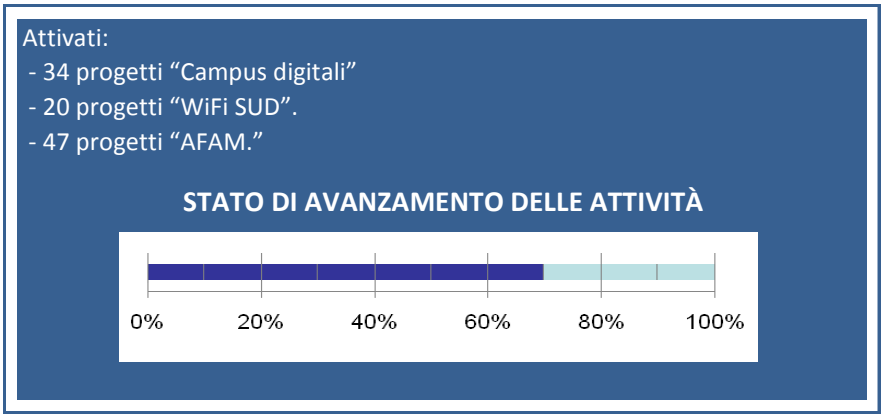
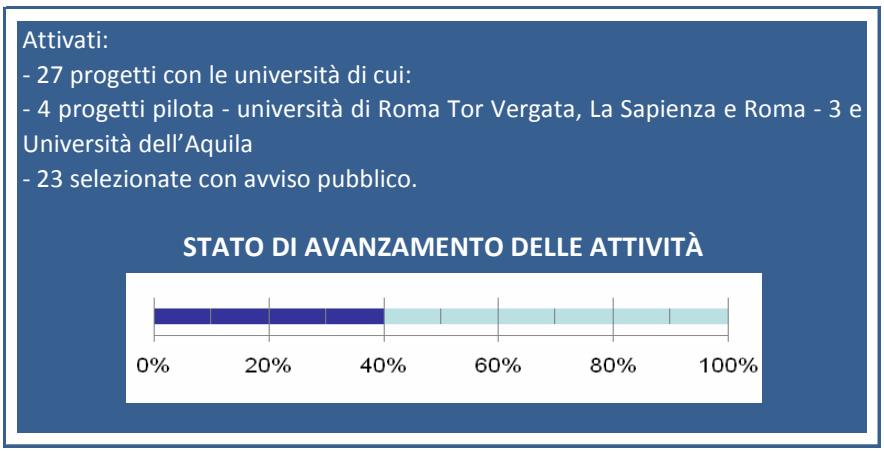


Figura 42 – Università digitale: stato di avanzamento al 31 luglio 2010



8.2.3 Giustizia

Nel corso dell'anno 2009 si sono svolte diverse iniziative volte a migliorare l'efficienza delle strutture informatiche di supporto alla giustizia, tutte in collaborazione con il Ministero della giustizia in attuazione del protocollo di intesa per la realizzazione di programmi di innovazione digitale siglato il 26/11/2008. Per raggiungere i risultati che il protocollo ha delineato si è operato su due piani distinti e correlati: da un lato la revisione e il miglioramento delle infrastrutture informatiche di supporto ai diversi procedimenti dell'Amministrazione giudiziaria, dall'altro interventi puntuali per individuare e promuovere le pratiche virtuose, valutare sul campo criticità e benefici e realizzare soluzioni da estendere progressivamente alle diverse realtà del settore.

Partendo dagli aspetti tecnologici, è opportuno menzionare l'attività di studio, analisi e progettazione del sistema documentale per le amministrazioni giudiziarie, nonché quelle sulle specifiche di sicurezza e sull'evoluzione delle infrastrutture. Si tratta di passi fondamentali nel percorso di miglioramento del processo civile e penale attraverso la razionalizzazione delle infrastrutture e la predisposizione di strumenti per la digitalizzazione degli atti scambiati tra gli uffici e con l'esterno. Tra gli strumenti individuati, assume particolare rilievo la Posta Elettronica Certificata come veicolo per le notifiche telematiche (oggi viene tuttora utilizzato un servizio PEC dedicato alla Giustizia, ma si è già pianificata la migrazione verso la PEC standard). Nel corso del 2009 le

notificazioni telematiche hanno contribuito a rendere più efficiente il processo civile presso il Tribunale di Milano (circa 25.000 comunicazioni/mese da tutte le cancellerie di contenzioso civile ai 6.400 avvocati telematici), inoltre è già attivo il deposito telematico a valore legale per il procedimento di ingiunzione a Bergamo, Brescia, Catania, Genova, Busto Arsizio, Como, Lecco, Lodi, Milano, Monza, Pavia, Sondrio, Varese, Vigevano, Voghera, Napoli e Padova. Si sono registrati importanti passi avanti anche nell'attuazione degli altri progetti previsti dal piano di e-Govenment 2012: il rilascio telematico di certificati giudiziari, la trasmissione telematica delle notizie di reato, la registrazione telematica degli atti giudiziari civili e l'accesso pubblico via rete alle sentenze ed ai dati dei procedimenti. Il conseguimento di questi importanti risultati non sarebbe stato possibile senza alcuni interventi diretti e puntuali presso specifiche amministrazioni giudiziarie.

In Veneto, in attuazione dei protocolli di intesta sottoscritti dai Ministri Alfano e Brunetta, dalla Corte d'Appello di Venezia, dai presidenti dei Tribunali e dall'Avvocatura del Distretto, si è avviato un processo per realizzare le notificazioni per via telematica e la dematerializzazione degli atti sia nel processo civile ordinario che nel secondo grado. Nel corso del 2009 si è "preparato il terreno" provvedendo alla bonifica ed al riordino degli atti e delle banche dati: si è trattato di un'attività particolarmente impegnativa che, sebbene preparatoria, ha già permesso di ottenere miglioramenti tangibili a seguito dell'azione combinata di revisione e ammodernamento delle strutture informatiche da parte di tutti gli addetti ai lavori: Corte d'Appello, Tribunali ed Ordini degli avvocati.

Presso il Tribunale di Roma sono stati ottenuti risultati rilevanti con l'istituzione di una Commissione di cui fanno parte rappresentanti del Tribunale, del Ministero della giustizia, del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, della Camera Penale di Roma e dell'Ordine degli avvocati di Roma. Si è partiti con un obiettivo preciso: individuare pragmaticamente quel che si può fare per migliorare il servizio che la giustizia deve ai cittadini e alla collettività, senza grossi investimenti o riforme impegnative. Come risultato si sono avuti alcuni miglioramenti circoscritti ma notevoli nel rapporto tra costi e benefici: la possibilità di disporre degli atti in formato digitale potendoli analizzare con gli strumenti di ricerca più evoluti e l'uso della PEC al Tribunale del riesame per le comunicazioni agli avvocati e agli altri uffici interessati. Non sono stati necessari significativi investimenti, perché si è tratto valore dall'esperienza di ciascuno.

Altre iniziative dello stesso tenore si sono svolte a Milano, con il Tavolo per la giustizia della città di Milano, e in Regione Toscana, nell'ambito di un Protocollo che mira a valorizzare ed estendere le esperienze regionali più promettenti.

Si vuole infine menzionare la decisione del Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione relativa al varo di un programma denominato "Miglioramento dei servizi dei tribunali". Questo programma si prefigge di accrescere i benefici derivanti dalla valorizzazione e diffusione delle buone pratiche nel settore della Giustizia, realizzando interventi mirati e concreti presso le diverse realtà del Paese con il supporto di un'azione sistemica di tipo organizzativo e normativo.

8.3 Gli interventi di sistema prioritari

Accanto alle azioni settoriali sono stati realizzati diversi progetti nel campo della dematerializzazione come la casella elettronica certificata per il dialogo tra pubblica amministrazione e cittadini, imprese e professionisti, e Reti amiche, strumenti rivolti a facilitare il dialogo tra pubblica amministrazione e i propri "clienti".

Tabella 32– Osservatorio sull'accessibilità dei servizi erogati dalle PA tramite web

Dal mese di dicembre 2009 è disponibile il sito www.accessibile.gov.it che si propone come punto di incontro tra cittadino e PA per migliorare la qualità dei servizi pubblici erogati *on line*. Il portale, che ha l'obiettivo di promuovere la cultura dell'accessibilità e della fruibilità dei siti web pubblici e l'applicazione della c.d. "legge Stanca sull'accessibilità" (L. 4/2004), è uno strumento a disposizione di tutti i cittadini e permette di raccogliere segnalazioni riguardo all'eventuale scarsa funzionalità, al mancato rispetto dei requisiti per l'accessibilità, alla difficoltà di rintracciare i contenuti o a qualsiasi altro inconveniente che impedisca l'immediata navigabilità di siti pubblici o utilizzo di servizi on-line delle PA.

Inoltre, sempre nell'ambito di una strategia di semplificazione delle comunicazioni PA e cittadini è stato recentemente presentato un nuovo servizio: Vivifacile.

Tabella 33 – Vivifacile – il nuovo servizio interattivo della PA

Vivifacile realizza un nuovo approccio della PA, che vede al centro della propria azione la soddisfazione delle esigenze degli utenti, siano essi cittadini, professionisti o imprese.

Questo approccio rende la PA facilmente disponibile e sempre accessibile, e consente agli utenti di accedere ai servizi previsti, comodamente da casa o dall'ufficio, attraverso internet o un telefono cellulare, 24 ore al giorno, 365 giorni l'anno.

Registrandosi a Vivifacile si potrà accedere a tutti i servizi on line disponibili direttamente dal pannello di controllo personale (scuola, mobilità, giustizia, tasse e tributi, sanità e previdenza, enti locali).

Attualmente sono disponibili i servizi on line relativi alla scuola, realizzati da HP per conto del Ministero dell'istruzione, università e ricerca e del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione. Questo pacchetto di servizi, denominato Scuolamia, consente alle famiglie di essere tempestivamente informati su assenze e ritardi dei propri figli, di richiedere certificati direttamente on line, di prenotare un colloquio con i docenti, di ricevere la pagella via internet in formato PDF.

Vivifacile rappresenta la logica estensione di Scuolamia: rende disponibile a una platea di utenti più ampia e articolata tutti i servizi on line della PA, consentendo un notevole recupero di efficienza ed efficacia dell'azione della stessa PA.

Vivifacile è disponibile on-line dal 22 marzo 2010 all'indirizzo www.vivifacile.gov.it.

8.3.1 La posta elettronica certificata

Tra le azioni avviate sul fronte della dematerializzazione un ruolo centrale è svolto dalle attività realizzate per dotare pubbliche amministrazioni, cittadini, professionisti e imprese di una casella di posta elettronica certificata (PEC), rappresentando questa uno strumento utile per semplificare i rapporti, velocizzare le comunicazioni, spingere la pubblica amministrazione ad essere al passo con i tempi.

La posta elettronica certificata (PEC) è uno strumento che consente di attribuire ad un messaggio di posta elettronica lo stesso valore di una raccomandata con avviso di ricevimento.

Il legislatore ha previsto l'obbligo di dotarsi di PEC per pubbliche amministrazioni (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, art. 6, Codice dell'amministrazione digitale), imprese e professionisti (art. 16 della legge. 28 gennaio 2009, n. 2,). Secondo quanto stabilito dalla legge 2/2009 (art. 16 *bis*), tutti i cittadini maggiorenni possono inoltre richiedere gratuitamente una casella PEC per dialogare con la pubblica amministrazione.

Nelle pagine seguenti sono riassunte le attività che il DDI ha svolto per favorire il processo di diffusione della PEC. Per ciascuna "famiglia" di soggetti verso cui sono state avviate le azioni del Dipartimento i paragrafi successivi ne offrono una sintetica descrizione.

PEC nella pubblica amministrazione

Dal punto di vista della PA, l'utilizzo della PEC consente:

- un dialogo diretto con i cittadini e i propri dipendenti;
- la semplificazione dei processi lavorativi;
- una riduzione dei tempi di esecuzione e dei costi del servizio;
- un aumento della qualità e dell'efficacia dei servizi;
- di disporre di un elenco puntualmente aggiornato degli indirizzi dei cittadini e delle amministrazioni dotate di PEC.

Affinché la PEC faccia lavorare meglio la PA, secondo quanto previsto dalla legge, le amministrazioni devono:

- dotarsi di PEC per qualsiasi scambio di informazioni e documenti (art. 6 del Codice dell'amministrazione digitale);
- istituire una casella PEC per ciascun registro di protocollo (art. 47, comma 3, del Codice dell'amministrazione digitale);

- dare comunicazione al DigitPA degli indirizzi PEC istituiti per ciascun registro di protocollo (art. 16, comma 8, della legge 2/2009). Digitpa a sua volta provvede a renderli disponibili sull'archivio informatico accedibile attraverso il sito www.indicepa.gov.it, fonte ufficiale e riferimento per gli adempimenti previsti per le amministrazioni;
- pubblicare nella pagina iniziale del sito web istituzionale l'indirizzo PEC a cui il cittadino può rivolgersi (art. 54, comma 2-*ter* del Codice dell'amministrazione digitale);
- comunicare con i propri dipendenti unicamente tramite PEC (art. 16-bis comma 6 della legge 2/2009).

Il mancato assolvimento degli adempimenti relativi alla PEC influisce ai fini della misurazione della *performance* individuale e organizzativa strumentale al calcolo della retribuzione di risultato dei Dirigenti degli Uffici preposti (d.lgs. 150/09).

Il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, tra l'altro, nel 2009 ha avviato un'iniziativa per favorire l'acquisto da parte dei piccoli comuni di firma digitale e PEC (progetto rivolto a 5.708 piccoli Comuni e circa 300 Unioni di Comuni). Ad oggi, sono più di 11.000 le PA dotate di PEC.

PEC ai cittadini

Nel mese di settembre del 2009, il Ministro ha avviato una sperimentazione, in collaborazione con ACI e INPS, nell'ambito della quale ai cittadini che ne avrebbero fatto richiesta sarebbe stata attribuita una casella di posta elettronica certificata. La richiesta di PEC poteva essere presentata dal cittadino sia al numero verde del call center ACI o allo sportello ACI più vicino, sia, se in possesso del PIN per i servizi *on line* dell'INPS, direttamente sul sito dell'INPS.

Il servizio è stato avviato nelle more del completamento delle procedure di gara attivate dal Dipartimento per individuare il Concessionario che, di lì a pochi mesi, avrebbe lanciato il servizio Postacertificat@.

Il 26 aprile 2010 è nato il nuovo servizio Postacertificat@: da questa data tutti i cittadini maggiorenni che ne fanno richiesta possono avere gratuitamente una casella di posta elettronica.

Pur essendo una casella PEC "come le altre", la PostaCertificat@ al cittadino è l'unica che consente di comunicare esclusivamente, direttamente e gratuitamente con la PA, inviando un messaggio di posta elettronica avente lo stesso valore legale di una raccomandata con avviso di ricevimento.

PostaCertificat@ offre al cittadino non solo tutti i requisiti della raccomandata A/R, ma anche notevoli vantaggi in termini sia di tempo che di costi. Con la PostaCertificat@ il cittadino può, infatti, dialogare con gli Uffici della PA direttamente via e-mail:

- senza dover produrre copie cartacee;
- senza doversi presentare agli Uffici;
- senza perdere tempo in coda agli sportelli;
- senza sostenere i costi di invio di raccomandate A/R;
- senza più pericolo che le pratiche vadano perse.

Le credenziali del servizio PostaCertificat@ del cittadino valgono come strumento di identificazione in rete. Rispetto ad una mail tradizionale, infatti, il cittadino che aderisce al servizio PostaCertificat@ potrà inoltrare istanze e dichiarazioni alla PA che avrà certezza dell'identità del dichiarante stesso.

Le caselle PEC distribuite nell'ambito della sperimentazione che ha coinvolto l'ACI e l'INPS sono confluite nel nuovo sistema.

Postacertificat@ prevede l'erogazione di numerosi servizi, alcuni gratuiti, altri a pagamento. Tra i servizi gratuiti rientrano:

- la disponibilità di una casella PEC;
- la possibilità di consultare l'elenco PEC delle pubbliche amministrazioni;
- l'opzione di notifica su casella e-mail tradizionale di eventi su casella;
- la disponibilità di un volume di 500 MB di spazio sicuro per archiviazione;

I servizi accessori, di cui il cittadino può usufruire a titolo oneroso, sono:

- il calendario degli eventi/scadenze segnalate dalla PA, generali o individuali;
- notifica degli eventi su casella mediante SMS, Interactive Voice Response (IVR) e posta cartacea;
- estensione a minimo 1 GB del volume di spazio sicuro per archiviazione;
- strumento di firma digitale tramite smart card.

Ad oggi il numero di PEC richieste, secondo quanto indicato sul sito www.postacertificata.gov.it, è superiore a 267.000.

PEC nelle imprese e tra i professionisti

Il settore delle imprese merita un approfondimento a parte, in quanto da novembre del 2008 tutte le imprese costituite in forma societaria hanno l'obbligo di indicare il proprio indirizzo PEC nella domanda di iscrizione al registro delle imprese; per le altre, l'obbligo scatterà il 29 novembre 2011. I dati disponibili aggiornati a luglio 2010 indicano che sono circa 400.000 mila le imprese attualmente dotate di PEC.

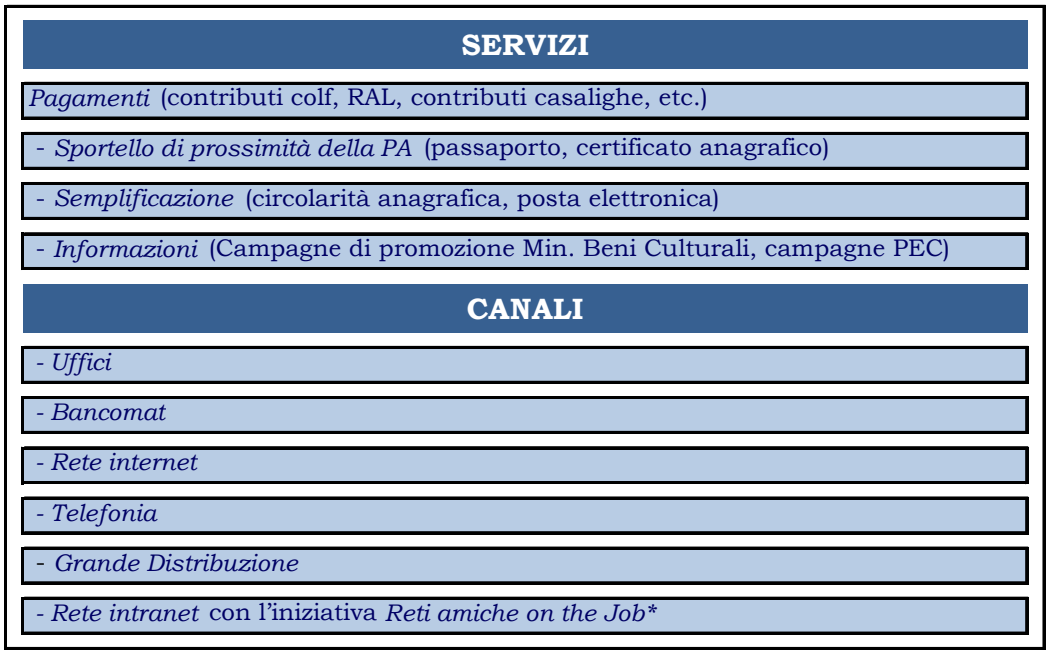
L'obbligo per i professionisti di dotarsi di posta certificata è previsto dalla legge 2/2009. La normativa, in particolare, stabilisce che i professionisti iscritti in albi ed elenchi istituiti con legge dello Stato comunichino ai rispettivi ordini o collegi il proprio indirizzo di posta elettronica certificata.

Inoltre, ai sensi di quanto previsto dall'art. 16, comma 7 della legge. 2/2009, gli ordini e i collegi hanno l'obbligo di pubblicare in un elenco riservato, consultabile in via telematica esclusivamente dalle pubbliche amministrazioni, i dati identificativi degli iscritti con il relativo indirizzo di posta elettronica certificata. Per supportare gli ordini professionali il Dipartimento, in collaborazione con il Dipartimento della funzione pubblica e DigitPA ha avviato un confronto con tutti gli ordini, proponendo un progetto che li faciliti nell'adempimento di quanto previsto dal citato art. 16. Si stima che oltre 1.000.000 di professionisti dispone di questo potente strumento di comunicazione.

8.3.2 Reti amiche

Il progetto è nato nel 2008 con l'obiettivo di moltiplicare i punti di contatto della pubblica amministrazione con il cittadino. Partito, in via sperimentale con Poste e Tabaccai fornendo servizi di sportello avanzato ed altri servizi delle pubbliche amministrazioni (come, ad esempio, la consegna dei certificati anagrafici), nel corso del 2009 sono stati siglati numerosi accordi con diversi partner, e il servizio si è evoluto rispetto alle fasi iniziali, passando da una rete fisica ad una logica multicanale.

Figura 43 – Servizi e canali del progetto Reti amiche



* che diffonde i servizi della PA "on the job" direttamente dal posto di lavoro

Reti amiche si propone di migliorare la qualità dei servizi erogati dalla pubblica amministrazione mediante lo sviluppo di sinergie e collaborazioni pubblico-privato. Grazie a quest'iniziativa il cittadino dispone di più punti di erogazione dei servizi pubblici in fasce orarie più ampie e meno vincolanti. Anche le pubbliche amministrazioni traggono beneficio dallo sviluppo del servizio Reti amiche in quanto dispongono in breve tempo di moderne infrastrutture in costante contatto con gli utenti, aumentando l'efficacia delle proprie azioni.

Più in generale, poi, è tutto il sistema che trae beneficio da questo modalità innovativa di erogare servizi pubblici perché contribuisce a migliorarne la qualità, attiva virtuose sinergie pubblico-privato e riduce il *digital divide*.

Figura 44 – Reti amiche: i Protocolli di intesa firmati al 31 dicembre 2009

Rete	Data	N. Sportelli	Titolari dei servizi
Poste italiane	8 luglio 2008	5.740	INPS, Ministero interno, INAIL Agenzia del Territorio, Comuni
FIT	4 novembre 2008	22.000*	INPS
Notariato	22 dicembre 2008	4.723	Comuni
Unioncamere	16 marzo 2009	Camere di commercio	INPS, Motorizzazione Civile, Agenzia delle entrate, Aziende sanitarie locali
Federbim - Accordo BIM Piave	28 maggio 2009		Comuni, PA centrale
Unicredit	16 luglio 2009	5.000	INPS
Confcommercio**	27 luglio 2009		INPS, Catasto, Ministero dei beni e attività culturali, Amministrazioni pubbliche locali
Intesa-SanPaolo	8 ottobre 2009	6.563	INPS, Ministero dei beni e attività culturali

* potenzialmente 40.000 attivabili
** Il Protocollo di intesa prevede la partecipazione di Confcommercio anche all'iniziativa "Reti amiche on the job"

Nel 2009 è nato il servizio Reti amiche on the job con il quale il Ministero ha promosso l'utilizzo dei servizi della pubblica amministrazione presso le imprese. I vantaggi sono evidenti per tutti i cittadini occupati in larga parte della giornata sul posto di lavoro. L'iniziativa è stata accolta positivamente perché semplifica i rapporti di ogni lavoratore con la pubblica amministrazione e con il proprio datore di lavoro. Dal punto di vista della pubblica amministrazione, Reti amiche on the job è senz'altro un'esperienza positiva: consente non solo una riduzione di costi, ma anche di disporre di utenze specializzate che possono contribuire al migliore utilizzo dei propri servizi.

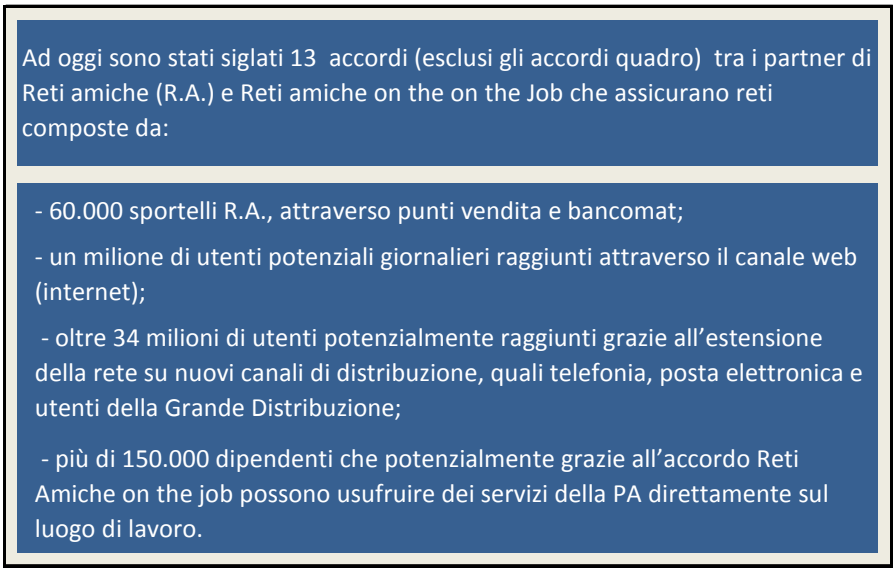
Grazie a questo strumento la pubblica amministrazione arriva direttamente nelle imprese, semplificando i rapporti (dipendente/PA, dipendente/impresa, PA/impresa) e promuovendo i servizi e-Government della pubblica amministrazione. Il servizio permette:

- il pagamento di tasse e contributi, ticket sanitari, la verifica della posizione contributiva e pensionistica direttamente in azienda;
- la produzione di certificati della pubblica amministrazione direttamente in azienda, senza passare dallo sportello;
- di semplificare e informatizzare numerosi adempimenti (normativi, statistici, burocratici) delle imprese verso la pubblica amministrazione.

Figura 45 – Reti amiche on the job: I Protocolli di intesa firmati al 31 dicembre 2009

Imprese/ Organizzazioni	Data	Dipendenti	Titolari dei servizi
Confindustria	6 maggio 2009		INPS, documenti anagrafici, pagamento tasse e contributi locali
IMB Italia	11 giugno 2009	Pilota per 2.400 dipendenti di Segrate dal 3 novembre 2009	INPS, documenti anagrafici, pagamento tasse e contributi locali, servizi ASL
Confcommercio	27 luglio 2009		INPS, documenti anagrafici, pagamento bollo ACI, multe, contributi, canoni, F24
Mediaset	3 novembre 2009		INPS, documenti anagrafici, pagamento tasse e contributi locali, servizi ASL
Finmeccanica	2 dicembre 2009	42.000 su tutto il territorio nazionale	INPS, documenti anagrafici, pagamento tasse e contributi locali, servizi ASL

Figura 46 – Reti amiche: stato di avanzamento al 31 luglio 2010



8.4 Non solo e-Gov

Accanto alla definizione, realizzazione e monitoraggio del Piano e-Gov 2012, il Dipartimento ha condotto numerose altre attività nel corso del 2009 per rafforzare l'uso e la diffusione dell'utilizzo delle tecnologie ICT sia all'interno della pubblica amministrazione, sia nel sistema-Paese nel suo complesso.

8.4.1 Le iniziative per l'innovazione

Nell'ambito delle attività dedicate alla promozione dell'innovazione, il DDI ha realizzato alcune importanti iniziative, tra cui il Premio nazionale dell'innovazione, Italia degli innovatori e i Forum degli innovatori.

A giugno 2009, in occasione della Giornata nazionale dell'innovazione e nel quadro dell'Anno europeo della creatività e dell'innovazione, è stato assegnato per la prima volta il Premio nazionale dell'innovazione istituito dal Governo italiano per concessione del Presidente della Repubblica presso la Fondazione per l'innovazione tecnologica COTEC.

Con tale iniziativa vengono valorizzate le migliori esperienze d'innovazione nei settori dell'industria, del design, dell'università, della pubblica amministrazione e del terziario, al fine di favorire la crescita della cultura dell'innovazione nel Paese.

Sono state premiate 26 esperienze di innovazione che hanno riguardato i vincitori di competizioni nazionali svolte nei settori dell'industria (grandi imprese, PMI, gruppi), design, Università (start-up tecnologici), pubblica amministrazione e terziario, a testimonianza di un'ampia gamma di creatività, avanguardia tecnologica ed eccellenza imprenditoriale che pervade tutti i settori considerati.

L'iniziativa "Italia degli Innovatori" è nata con l'obiettivo di portare all'Esposizione Universale di Shanghai nel 2010, dedicata al tema "*Better city, better life*", le aziende italiane più innovative del Paese.

Il progetto ha lo scopo di contribuire a cambiare la percezione dell'Italia all'interno e fuori i confini nazionali. L'obiettivo dell'iniziativa è triplice:

- dare visibilità internazionale all'eccellenza tecnologica italiana, spesso nascosta e poco visibile;
- creare un evento con lo scopo di mettere in vetrina l'Italia migliore, sfruttando a nostro favore l'esposizione mediatica dell'Expo, sottolineando l'importanza dell'innovazione per l'economia e lo sviluppo di ogni paese, dimostrando, con i fatti, come non si possa avere progresso senza innovazione;
- fare un primo censimento delle eccellenze presenti nel nostro Paese al fine di valorizzarle, assicurando – a seguire – una sistematicità nell'attività di *scouting* e far crescere la consapevolezza sulle potenzialità delle nostre imprese all'avanguardia.

La gestione dell'iniziativa è innovativa, dato che la selezione delle 265 innovazioni (delle 454 ricevute) che sono state presentate a Shanghai è avvenuta con un approccio "*bottom up*", a seguito di un bando pubblicato il 3 giugno 2009 (rimasto aperto fino al 30 settembre 2009) gestito esclusivamente in forma digitale, dalla pubblicazione del bando alla registrazione delle manifestazioni di interesse da parte dei candidati, fino alle comunicazioni di esito delle selezioni.

Tabella 34 – Italia degli innovatori all'Expo Shanghai 2010

Il progetto è rivolto a 4 target simmetrici:

1. aziende e istituzioni cinesi, i cosiddetti "decision maker", con lo scopo di far conoscere e promuovere l'Italia dell'innovazione e le eccellenze del nostro Paese.
2. il pubblico cinese, con lo scopo far giungere e di promuovere la tradizione dell'Italia come paese "Innovatore", patria di tante invenzioni che sono oggi patrimonio comune.
3. aziende e istituzioni italiane, con lo scopo di creare network che possano permettere alle imprese italiane di essere maggiormente competitive sui mercati internazionali.
4. il pubblico italiano, con lo scopo di far crescere l'orgoglio nell'appartenere ad un Paese in grado di competere sul piano dell'Innovazione con i partner più avanzati.

L'iniziativa, in particolare, si articola in:

1. una mostra all'interno del Padiglione italiano all'Expo dal 24 luglio al 7 agosto 2010;
2. documentari televisivi "L'Italia degli Innovatori" realizzati per il pubblico cinese e per quello italiano;
3. azioni di comunicazione mirate per il pubblico cinese e per il pubblico italiano;
4. un piano di incontri B2B tra le imprese selezionate dal concorso "L'Italia degli Innovatori" e imprese e istituzioni cinesi interessate;
5. un portale web dedicato alle eccellenze selezionate.

Il progetto itinerante "Forum dell'innovazione", il road show promosso dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, partito da Padova lo scorso ottobre, si è sviluppato in quattro sessioni di lavoro in cui si sono incontrate le eccellenze del territorio con l'obiettivo di fare sistema sulle politiche di innovazione e promuovere una nuova governance dell'innovazione tra tutti gli attori.

Il secondo appuntamento del Forum è stato organizzato a Genova, il terzo a Napoli, l'ultimo a Cagliari.

Distretti innovativi, poli di ricerca sviluppati in stretta relazione con il tessuto imprenditoriale locale, incubatori di impresa, progetti territoriali delle aziende sanitarie, un tessuto di amministrazioni virtuose impegnate nell'introduzione di elementi di gestione manageriale, di trasparenza, di partecipazione e di rendicontazione sociale, sono solo alcuni degli interlocutori locali che sono stati chiamati a confrontarsi con la politica nazionale sulle priorità dell'innovazione.

Gli attori locali – le eccellenze del territorio – sono stati in tutte le sessioni presenti con i loro progetti di innovazione e le loro soluzioni tecnologiche. Per le istituzioni e per le aziende partecipanti è stata l'occasione per presentare i progetti realizzati o in corso, condividendo così con gli altri protagonisti del sistema locale dell'innovazione idee, metodologie e risultati ottenuti.

8.4.2 Le iniziative per le imprese: il Fondo HT

Il Piano di e-Government 2012 prevede tra gli obiettivi settoriali alcune significative iniziative rivolte al mondo delle imprese tra le quali anche quella di favorire l'afflusso di capitale di rischio verso le piccole e medie imprese del Mezzogiorno.

Il Fondo High Tech (HT), anche denominato Fondo "Capitale di rischio per piccole e medie imprese innovative del Mezzogiorno" (inclusi Abruzzo e Molise), dispone di oltre 160 milioni di euro complessivi, di cui 80 milioni di finanziamento pubblico.

Il Fondo, volto a introdurre innovazioni di processo o di prodotto con tecnologie digitali, può finanziare lo studio, la valutazione e lo sviluppo dell'idea imprenditoriale che precede la fase d'avvio dell'impresa, lo sviluppo e la prima commercializzazione di un prodotto, ma anche programmi di crescita di PMI innovative.

L'intervento ha visto la partecipazione del DDI in fondi mobiliari chiusi gestiti da Società di Gestione del Risparmio selezionate con gara europea[39], per un importo pari al massimo al 50% del totale del patrimonio complessivo e per una durata non superiore a 10 anni.

Si è realizzato così, a fronte dell'investimento pubblico, un corrispondente impegno di risorse da parte dei privati, ai quali viene comunque attribuito un trattamento privilegiato.

[39] Le Società di gestione del risparmio selezionate attraverso la procedura competitiva e i relativi Fondi sono:

- Vertis SGR Spa - Fondo "Ventis Venture": 25.000.000 euro;
- Quantica SGR Spa - Fondo "Principia II : 63.100.000 euro;
- San Paolo IMI Fondi Chiusi SGR Spa - Fondo "Atlante Ventures Mezzogiorno: 25.000.000 euro;
- Vegagest SGR Spa - Fondo "Promo Equity SUD" : 40.150.000 euro.

Questo intervento rappresenta un'occasione per il Mezzogiorno di progredire in termini di competitività facendo leva sull'innovazione. Si potrà così incentivare il sistema imprenditoriale ai fini del rilancio economico del territorio.

8.4.3 Altre attività del Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica della pubblica amministrazione

I paragrafi successivi riassumono il piano di interventi realizzati nei seguenti ambiti di attività del Dipartimento:

- digitalizzazione nel settore dei beni culturali;
- Programma Operativo Nazionale Governance e Assistenza tecnica;
- sostegno alla digitalizzazione degli uffici esteri del Ministero degli esteri.

Gli interventi nel settore dei beni culturali

Il Piano e-Gov individua il 2012 quale anno entro cui dovrà essere realizzata la completa digitalizzazione dei servizi e delle risorse culturali del Ministero dei beni e delle attività culturali. Al fine di raggiungere tale obiettivo, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e il Ministro per i beni e le attività culturali hanno siglato il 18 febbraio 2009 un Protocollo di intesa che contiene un analitico programma di interventi per il settore dei beni culturali.

In particolare, l'accordo, finalizzato alla valorizzazione del patrimonio culturale italiano, nonché a fornire al personale del Ministero per i beni e le attività culturali gli strumenti adeguati per l'incremento dell'efficienza, della trasparenza e della qualità dei servizi resi, è articolato in quattro progetti:

- Portale della cultura, volto ad arricchire e ampliare il portale Cultura Italia, che offre un ricco punto di accesso alle risorse culturali on-line del Paese;

- Musei d'Italia, con il quale si intende raccogliere in un unico importante progetto di valore strategico attività e realizzazioni già esistenti nel campo del sistema museale e valorizzarne i risultati, contribuendo a realizzare un vero "Sistema museale nazionale";
- Certificazioni e vincolistica on-line, avviato per rendere disponibile sia un accesso on-line alla banca dati del patrimonio vincolato, sia la possibilità di ottenere certificazioni on line;
- CulturAmica-ESPI 2, nato per completare l'evoluzione del protocollo informatico attualmente in uso presso il Ministero per i beni e le attività culturali verso un sistema di erogazione di servizi on-line per la presentazione di istanze di autorizzazione per procedimenti sia di gestione del personale che per le attività di tutela del patrimonio.

È stato nominato il Comitato tecnico previsto dall'intesa che svolge funzioni di coordinamento, pianificazione e controllo, in raccordo con altre funzioni di monitoraggio eventualmente già esistenti per specifiche iniziative. Il 22 dicembre 2009, le due Amministrazioni hanno stipulato una convenzione operativa per l'attuazione dei progetti previsti dal Protocollo d'intesa.

I progetti devono essere realizzati in un arco temporale di 18 mesi. Il 30 giugno 2010 si è conclusa positivamente la verifica da parte del Comitato del primo stato di avanzamento (pari al 30% delle attività) del progetto, funzionale all'erogazione delle risorse a carico del Dipartimento.

Partecipazione al Programma Operativo Nazionale Governance e Assistenza tecnica

Il Dipartimento ha beneficiario di un finanziamento di 5 milioni di euro per la realizzazione di un Progetto Operativo di Assistenza Tecnica (POAT) alle strutture delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza preposte alla programmazione e attuazione degli interventi in materia di Società dell'Informazione.

Il progetto, avviato il 19 dicembre 2008 con la stipula di una convenzione tra il Dipartimento e l'Organismo intermedio (Dipartimento per la funzione pubblica), nel 2009 ha visto svilupparsi le attività in tre ambiti, oggetto di approfondimento nei paragrafi che seguono:

- attività centrali, di direzione e coordinamento;
- attività regionali, orientate ad innalzare, attraverso l'affiancamento di esperti la capacità di attuazione delle singole amministrazioni regionali dei Piani regionali della Società dell'informazione;
- attività trasversali, finalizzate a rafforzare le competenze delle amministrazioni regionali anche attraverso il trasferimento di know-how ed esperienze in altre regioni.

Attività di coordinamento centrale

Questa linea di attività si sostanzia in tre aree di intervento:

a) Reclutamento risorse professionali

L'attività è stata avviata all'inizio del 2009 e si è conclusa in data 14 maggio dello stesso anno con un provvedimento del Capo dipartimento del DDI di approvazione delle risultanze dei lavori della Commissione costituita per selezionare gli esperti previsti dal Piano.

b) Accordo di collaborazione con DigitPA

Con questo accordo, firmato il 30 gennaio 2009, il DDI ha affidato al CNIPA (ora DigitPA) una parte delle attività del Piano, in particolare tre linee di attività trasversali e una linea di attività regionali[40].

I risultati dei lavori al 31 dicembre 2009 sono stati sintetizzati in due report:

[40] In conseguenza di tale accordo il DigitPA ha provveduto alle seguenti attività: mappatura norme, leggi e regolamenti regionali, nazionali e comunitari; supporto alla definizione di policy comuni e partecipazione alle commissioni tecniche nazionali; elaborazione modelli, metriche, studi e ricerche; consolidamento e manutenzione evolutiva dei sistemi di indicatori di cui al PO 2000-2006.

1. Linea di attività “ciclo finanziario”, in cui sono affrontati tre aspetti principali: la capacità delle Regioni di misurare la Società dell’informazione, con un approfondimento sia sulla qualità del sistema degli indicatori e sulla capacità di valutare ex ante la sostenibilità degli investimenti, sia su una buona pratica adottata dalla Regione Siciliana. Infine, il report propone alcune riflessioni sulla capacità di gestire gli interventi nel campo della Società dell’informazione, con un focus sugli strumenti informativi disponibili per il monitoraggio degli interventi;

2. Linea di attività “policy multilivello”, che illustra tre importanti temi: la *repository* della documentazione ufficiale relativa alla Società dell’informazione, la mappatura e la descrizione delle banche dati e delle fonti informative in ambito Società dell’informazione, l’analisi dei documenti di policy delle Regioni Convergenza e la matrice di correlazione con il Piano e-Gov 2012.

c) Altre attività avviate dallo staff centrale

Lo staff centrale ha avviato nel corso del 2009 diverse iniziative, delle quali di seguito si sintetizzano le caratteristiche principali.

- Analisi dei modelli organizzativi regionali: nell’ambito dell’attuazione del POAT, il Dipartimento ha ravvisato l’esigenza di disporre di un quadro aggiornato della situazione regionale al fine di poter meglio definire gli interventi mirati a potenziare e accrescere le competenze interne alle amministrazioni in materia di Società dell’Informazione, con particolare attenzione all’utilizzo delle tecnologie ICT in un’ottica di reingegnerizzazione delle procedure e dei servizi. Lo studio citato è stato affidato alla Società I.S.R.I. (Istituto di Studi sulle Relazioni Industriali), con i seguenti obiettivi:
  - acquisizione di un quadro conoscitivo aggiornato, sia del sistema di governance che ciascuna delle quattro Regioni dell’Obiettivo Convergenza adotta nella gestione e nell’attuazione delle misure che hanno impatto sulla Società dell’Informazione, sia dell’operatività e della dotazione di risorse

organizzative, umane e tecnologiche degli Uffici oggetto dell'attività di assistenza tecnica;

- svolgimento di attività volte a individuare azioni per il rafforzamento dell'operatività delle strutture regionali e a fornire un primo supporto al "*change management*".

- Pianificazione e realizzazione del portale del Progetto: il portale prevede una sezione "pubblica" (informazioni e notizie) e una "privata", strutturata in sottosezioni tematiche. La fornitura[41] ha come oggetto primario la progettazione e la realizzazione di due sistemi software:
  - un sito web a supporto della comunicazione istituzionale;
  - un Portale di Servizi Interni che integri un insieme di strumenti a sostegno della produttività personale e del lavoro cooperativo.
- Costituzione di gruppi di lavoro: su iniziativa dello staff centrale sono stati costituiti 7 gruppi di lavoro, uno per ciascuno degli indicatori di risultato del Progetto[42].

Gli interventi per la digitalizzazione degli uffici esteri del Ministero degli affari esteri

Sul tema dell'innovazione digitale a sostegno della digitalizzazione delle sedi estere della Farnesina e degli uffici esteri del Ministero, il Piano e-Gov indica che entro il 2012 tali uffici dovranno essere connessi in rete e dotati di strumenti tecnologici avanzati per la

[41] affidata alla Nexworks.

[42] 1. Potenziamento di tavoli tecnici; 2. Creazione e condivisione di metriche per l'analisi e la valutazione degli interventi; 3. Incontri periodici di formazione e trasferimento di conoscenze; 4. Consolidamento comunità di esperti di e-government e Società dell'informazione; 5. Capacità di attivarsi *on-demand* in risposta alle richieste regionali; 6. Miglioramento della capacità di pianificazione e gestione degli interventi; 7. Miglioramento della capacità di gestione di interventi intersettoriali. Tutti i gruppi di lavoro che avevano obiettivi operativi già per il 2009 hanno avviato le attività previste. In particolare, il Gruppo 3 è impegnato nell'offerta di momenti di formazione e trasferimento di conoscenza sui temi della Società dell'informazione. Sono stati realizzati due incontri a Napoli (3 e 4 dicembre 2009). I Gruppi 4 e 5, impegnati rispettivamente nella costituzione di una comunità di esperti della SI e nella attivazione di "sportelli virtuali" dedicati alle questioni che interessano la Società dell'informazione e l'e-gov, hanno avviato i propri lavori nella riunione dell'11 novembre 2009.

comunicazione e la gestione informatizzata dei flussi documentali e per l'offerta di servizi innovativi *on line*.

Grazie al Protocollo d'intesa tra il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e il Ministro degli affari esteri del 19 dicembre 2008, sono state avviate nel 2009 diverse attività finalizzate alla realizzazione dell'intervento:

- il Comitato Tecnico, costituito per coordinare, pianificare e controllare i progetti previsti dal citato Protocollo, ha predisposto l'Accordo di servizio[43] per la realizzazione del Progetto "Cittadini digitali all'estero". Tale iniziativa ha l'obiettivo di assicurare al cittadino italiano residente all'estero la possibilità di comunicare telematicamente con il Consolato e di fruire di una selezione di servizi *on-line* dedicati;
- è decollato nel 2009, con l'emanazione del decreto ministeriale 18 dicembre 2008, il progetto "Digitalizzazione dell'Ufficio corrieri", che ha lo scopo di realizzare un centro di raccolta della corrispondenza ricevuta dagli uffici e trasformazione della stessa in formato digitale.

[43] L'accordo è stato sottoscritto in data 23 aprile 2009.

Capitolo 9

La cooperazione a livello europeo ed internazionale

CAPITOLO 9
LA COOPERAZIONE A LIVELLO EUROPEO ED INTERNAZIONALE

9.1 L'attività internazionale svolta dal Dipartimento della funzione pubblica

Il Dipartimento della funzione pubblica realizza, assieme al Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, attività di confronto sui temi della modernizzazione delle pubbliche amministrazioni e di scambio di buone pratiche con i responsabili delle pubbliche amministrazioni di Stati esteri e organismi internazionali.

Il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione definisce la strategia politica dei rapporti internazionali del Dipartimento della funzione pubblica e del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, individuando i temi prioritari e assicurando un'azione nelle diverse aree geografiche e in ambito multilaterale, nelle sedi delle Nazioni Unite, dell'OCSE e dell'Unione Europea. Oltre ai tradizionali e consolidati rapporti con i Paesi membri dell'Unione Europea, già da vari anni sono state rafforzate ed intensificate le relazioni con i Paesi dell'area mediterranea, con i paesi europei non membri dell'UE e con i Paesi extra europei.

L'insieme delle attività internazionali, promosse nel 2009, ha prodotto positivi risultati e avviato processi di cooperazione e coordinamento internazionale che si stanno attualmente sviluppando, come il rafforzamento della cooperazione nel campo della pubblica amministrazione nell'ambito dell'Unione europea e dell'OCSE, il consolidamento di rapporti bilaterali già avviati con partner europei (in particolare la Francia e la Gran Bretagna) ed extra-europei (in particolare la Cina) e il proseguimento dell'attività italiana di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo nel settore dell'*e-Government*, con particolare riferimento a quelli del Medio Oriente e Nord Africa (MENA) con i quali - nel quadro

dell'iniziativa internazionale MENA-OCSE che vede l'Italia co-presidente di due Gruppi di lavoro - è stato promosso e avviato un programma internazionale per la formazione a distanza per i dipendenti pubblici.

9.2 La Cooperazione Europea

A livello comunitario, il Dipartimento della funzione pubblica ha partecipato attivamente alle iniziative e alle attività che hanno luogo nell'ambito della Cooperazione Europea tra i Ministri e i Direttori Generali responsabili della funzione pubblica. La Cooperazione Europea tra i Ministri e i Direttori Generali responsabili della funzione pubblica, che opera da circa 20 anni, è una cooperazione cosiddetta "informale", in quanto non prevista dai Trattati istitutivi dell'UE; la cooperazione avviene, dunque, al di fuori di accordi intergovernativi e si basa su regole definite informalmente nel corso del tempo.

Il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione prende parte agli incontri ministeriali in occasione dei quali sono fissate, mediante risoluzioni e programmi, le linee guida politiche e le direttrici per le iniziative di cooperazione che i Direttori Generali hanno il compito di attuare. L'agenda degli incontri ministeriali non è predefinita in quanto è la presidenza di turno dell'UE che decide in merito all'opportunità di convocare le riunioni; negli ultimi anni tali iniziative hanno avuto cadenza quasi annuale. I Direttori Generali responsabili della funzione pubblica si incontrano regolarmente due volte l'anno.

Il Capo del Dipartimento della funzione pubblica partecipa agli incontri dei Direttori Generali europei responsabili per la funzione pubblica finalizzati al confronto su tematiche di interesse comune, sulla base di agende stabilite dalla Presidenza di turno. In tali occasioni, inoltre, i Direttori Generali scambiano opinioni ed esperienze e analizzano i risultati di indagini di settore proposte e realizzate a cura di ciascuna Presidenza. Le indagini servono a valutare in maniera comparativa a livello europeo lo stato dell'arte delle attività dei diversi Stati Membri in aree di interesse per la cooperazione.

Per la realizzazione pratica delle iniziative e dei progetti nelle aree di cooperazione informale i Direttori Generali si avvalgono di specifici gruppi di lavoro:

- Il Gruppo sulla gestione delle risorse umane, che copre l'intero tema della gestione delle risorse umane ed ha un sottogruppo dedicato al Dialogo Sociale.

- Il Gruppo servizi pubblici innovativi, che si occupa del miglioramento della qualità dei servizi ed ha un sottogruppo dedicato alla valutazione delle *performance* e *benchmarking*
- Il Gruppo sull'*e-government*, che focalizza le proprie attività sullo studio degli impatti delle nuove tecnologie dell'informazione e comunicazione sul funzionamento delle amministrazioni pubbliche e sulla cooperazione fra amministrazioni.

Dirigenti e funzionari del Dipartimento della funzione pubblica e del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie prendono parte ai lavori dei gruppi e partecipano alle riunioni che si svolgono durante ogni semestre.

Sono inoltre operativi nell'ambito della cooperazione informale il Gruppo dei Direttori ed Esperti per la migliore regolazione e il Gruppo dei Direttori delle scuole e istituti della pubblica amministrazione che svolgono la propria attività in conformità a quanto previsto dal programma a medio termine per la cooperazione nella pubblica amministrazione.

Inoltre, il Dipartimento della funzione pubblica ha proseguito il sostegno e partecipazione alle attività dell'Istituto Europeo di Pubblica Amministrazione (EIPA) di Maastricht, assieme agli altri partner europei. Il Capo del Dipartimento è membro del Consiglio di amministrazione dell'Istituto e partecipa alle semestrali riunioni dello stesso e alle riunioni del Bureau.

9.3 L'attività OCSE

Il Dipartimento partecipa alle attività del Comitato di *Governance* Pubblica dell'OCSE che si occupa dei principali temi della modernizzazione dell'amministrazione, l'etica e la corruzione del settore pubblico e il governo elettronico. L'Italia ha sostenuto e partecipato attivamente alle attività di cooperazione dell'OCSE con i Paesi terzi, in particolare quelle con i Paesi del Nord Africa e Medio Oriente; in tale quadro l'Italia ha la co-presidenza di due Gruppi di lavoro, sul governo elettronico e la semplificazione amministrativa e sulla qualità dei servizi e la migliore regolazione.

9.4 L’attività ONU

Nell’ambito del Dipartimento per gli Affari economici e Sociali delle Nazioni Unite (UNDESA) la Divisione per la Pubblica Amministrazione e lo Sviluppo manageriale (DPADM) è stata incaricata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite di coordinare il programma per la pubblica amministrazione. Inoltre, il Dipartimento della funzione pubblica ha sostenuto la promozione in Italia del premio ONU per la pubblica amministrazione, anche attraverso la candidatura di casi italiani di buone prassi amministrative.

9.5 L’attività internazionale svolta dal Dipartimento per la digitalizzazione e l’innovazione tecnologica della pubblica amministrazione

Nel quadro delle iniziative internazionali promosse dalla Commissione europea e dall’OCSE, le attività internazionali del Dipartimento per la digitalizzazione e l’innovazione tecnologica della pubblica amministrazione hanno principalmente riguardato i seguenti ambiti:

- Società dell’informazione;
- e-Government;
- e-Inclusion;
- innovazione.

Sul versante europeo, il 2009 ha rappresentato una fase impegnativa di transizione e di preparazione delle strategie per gli anni a venire. Il Dipartimento ha partecipato all’*High Level Group* (gruppo di alto livello di *advise* politico per la Commissione) in cui è stata definita la revisione della Strategia i2010 (Strategia europea per la Società dell’informazione) ed è stato discusso l’*European Recovery Package* (il cosiddetto pacchetto anti-crisi) che ha riguardato importanti misure anche relativamente al settore ICT.

Le priorità per il futuro identificate dal gruppo sono state presentate a novembre a esponenti del mondo dell'industria, della PA e della società civile europea alla Conferenza di Visby (Svezia), insieme alla nuova definizione del quadro di riferimento statistico (*benchmarking* europeo) per la Società dell'informazione per il periodo post 2010.

Il Dipartimento ha proseguito nel corso del 2009 l'impegno nel campo delle strategie di *e-Government*, partecipando a tutte le sedi di confronto e di dibattito, e contribuendo all'identificazione degli obiettivi congiunti ed europei di innovazione delle pubbliche amministrazioni da realizzare entro il 2015, contenuta nella Dichiarazione dei Ministri per *l'e-Government* presentata alla Conferenza di Malmö di novembre.

In tema di e-Inclusion, il Dipartimento ha contribuito all'elaborazione del cosiddetto "Rapporto di Limassol" (la posizione italiana sul tema ne fa parte integrante), documento frutto dell'incontro promosso dalla Commissione europea tenutosi a Cipro ad aprile 2009 con lo scopo di discutere e formare un consenso sui futuri orientamenti in campo di *e-inclusion* e lotta al *digital divide.*

Sul versante innovazione, il Dipartimento ha svolto, da un lato, attività di promozione e di diffusione di iniziative e progetti a livello europeo e, dall'altro, ha rafforzato la collaborazione con l'OCSE.

Nel quadro delle azioni dirette a favorire l'accesso agli strumenti di finanziamento che riguardano il settore della Società dell'informazione, il DDI ha partecipato al Comitato di gestione del Programma Competitività e Innovazione "CIP – ICT Policy Support Programme", ponendosi come "facilitatore" per la partecipazione, in particolare, delle PA centrali italiane ai progetti considerati strategici e come referente nazionale per la definizione del Programma di lavoro per il 2010. Nel bando 2009 l'Italia è risultata il primo Paese sia per numero di soggetti partecipanti ai progetti vincitori, sia in termini di finanziamenti ottenuti.

Il Dipartimento ha inoltre partecipato attivamente al tavolo interistituzionale per il coordinamento e la promozione a livello nazionale del "2009 Anno europeo della Creatività e l'innovazione", iniziativa finalizzata a promuovere il binomio creatività e innovazione come motore per lo sviluppo personale, collettivo, economico e sociale.

Nell'ambito delle iniziative OCSE nel campo dell'innovazione, il 2009 è stato l'anno di completamento dei contenuti della "Strategia dell'innovazione" avviata nel 2008

(conclusasi con la presentazione ufficiale in occasione della Ministeriale di maggio 2010). Al riguardo, il Dipartimento ha avviato un confronto con esperti, studiosi e rappresentanti delle principali istituzioni, contribuendo alla validazione e alla diffusione dei principi di policy individuati nel Rapporto preliminare relativamente al sistema-Italia. Il Dipartimento inoltre ha partecipato alla consultazione su contenuti e sviluppi successivi del primo rapporto OCSE "Government at a Glance", che ha dato avvio al Progetto eGovernment.

Nel quadro delle attività in campo di *e-Government* e dei progetti per i Paesi dell'area del Medio oriente e del Nord Africa (MENA), il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha lanciato il progetto "*Distance learning for development*", presentato in occasione dell'incontro dei Ministri della funzione pubblica tenutosi a Marrakech lo scorso novembre e finalizzato a favorire la condivisione di metodologie e piattaforme di formazione a distanza dedicate ai funzionari delle pubbliche amministrazioni.

9.6 La mobilità dei dipendenti pubblici presso Enti od organismi internazionali ai sensi della legge 27 luglio 1962, n.1114

La mobilità internazionale dei pubblici dipendenti, oltre alle norme particolari specifiche di ogni singolo comparto di contrattazione, è disciplinata dalla legge 27 luglio 1962, n. 1114, dall'art. 32 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 162 e da altre norme speciali per determinate categorie di pubblici dipendenti (DPR 18/1967 per la carriera diplomatica, DPR 382/80 per i docenti universitari, ecc.)

Il Dipartimento della funzione pubblica ha seguito in particolare le vicende della mobilità internazionale derivanti dall'applicazione della legge 1114/62 e dell'art. 32 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165.

Nel corso del 2009 sono stati trattati 7 casi di distacco ex art. 32 su cui il Dipartimento ha espresso il proprio parere e 312 autorizzazioni, derivanti da nuove istruttorie, rinnovi e proroghe. Dedotte le cessazioni intervenute nel corso dell'anno e comunque tutti i casi di chiusura anticipata per revoche o rinunce, il numero totale delle posizioni aperte è oscillato fra 369 e 419 (con una media annua di circa 395), rispetto al massimo di 500 previsto dalla legge.

Per quanto attiene alla categoria degli Esperti Nazionali Distaccati, la materia è curata in modo particolare dal Ministero degli affari esteri, che costituisce il punto focale centrale di selezione delle candidature presentate da tutte le pubbliche amministrazioni. Per parte sua il Dipartimento, già impegnato con la direttiva interministeriale del 2007, ha partecipato a tutte le riunioni operative che si sono svolte presso il Ministero di riferimento e alla riunione del 26 gennaio 2010 a Bruxelles, ove è stato presentato il rapporto END 2009, sulla presenza e le attività degli Esperti Nazionali Distaccati presso le Istituzioni Europee. Detto Rapporto – riferito al 2009 – illustra l'attività degli Esperti Nazionali Distaccati italiani, fornisce dati sulla presenza degli END italiani presso le Istituzioni comunitarie, i risultati di un questionario rivolto ad alcuni funzionari che hanno già terminato il loro periodo di servizio come END e alcune indicazioni miranti sia al rafforzamento di questo istituto da parte delle amministrazioni italiane, sia al migliore reinserimento degli esperti nelle amministrazioni di appartenenza al termine del distacco presso le stesse Istituzioni europee. Il rapporto, giunto alla sua seconda edizione, riporta le attività svolte dal Comité de Liaison des Experts Nationaux Détachés (CLENAD) e una serie di profili biografici degli END italiani che prestano servizio presso le Istituzioni europee. Lo stesso rapporto riferisce anche i risultati di una ricerca sul reinserimento degli Esperti nelle amministrazioni di appartenenza, al termine del distacco. Da detto rapporto scaturirà, nel corso del 2010, l'attività che porterà alle ulteriori iniziative intraprese a livello politico ed amministrativo per l'aggiornamento della direttiva interministeriale già emanata nel 2007, in modo da tenere conto delle prospettive di carriera degli END al loro rientro, del riconoscimento specifico della figura dell'END e della loro utilizzazione in programmi specifici di formazione su temi comunitari.

In merito alle modalità di applicazione della legge 1114/62 e relative criticità, si sono tenuti due incontri presso il Dipartimento della funzione pubblica allo scopo di esaminare le diverse problematiche d'intesa con le altre amministrazioni, nei giorni 13 marzo 2009 e 30 giugno 2009. Si sintetizzano, di seguito, alcuni punti specifici oggetto di analisi da parte del Dipartimento della funzione pubblica, in collaborazione con le amministrazioni statali maggiormente coinvolte, ai fini della predisposizione di iniziative legislative che si sono in seguito concretizzate in un testo, inserito in un disegno di legge attualmente all'esame del Parlamento (A.S. 2243, già A.C. 3209).

- per la maggioranza delle amministrazioni può essere utile promuovere le necessarie iniziative affinché la norma vigente sia modificata nel senso di

aumentare il contingente attualmente fissato a 500 unità. Pur considerando che carenze di organico di talune amministrazioni potrebbero sconsigliarne l'aumento, per molte amministrazioni si ritiene ragionevole aumentarne la consistenza ad un valore compreso fra 1000 e 2000 unità;

- la maggior parte delle amministrazioni ha ritenuto utile procedere ad una selezione interna dei propri candidati, pur considerando che in molti casi e per alcune di esse questa non è possibile o comunque non opportuna, in quanto spesso pervengono richieste nominative da parte di enti od organismi internazionali che richiedono specifiche persone;
- per quanto concerne i dipendenti di alcuni comparti specifici, quali la scuola, l'università, le magistrature e le altre carriere speciali, le amministrazioni concordano che la legge 1114/62, a differenza dell'art. 32 del d.lgs. 165/2001, si applica anche a questi. Si dovrà tenere conto comunque che in molti casi è necessaria la previa deliberazione di alcuni organi speciali prima di avanzare le richieste o concedere l'immediata utilizzazione (ad. Es.: il CSM per la magistratura e i Consigli di Facoltà per le Università);
- le amministrazioni concordano sul fatto che, date le previsioni di cui all'art. 2 della legge 1114/62, unitamente a quelle di cui all'art. 8 – secondo comma – della legge 15 luglio 2002, n.145, i dipendenti dovranno provvedere autonomamente al versamento dei contributi previdenziali a proprio carico al momento del rientro presso le amministrazioni di origine o del pensionamento. Dovrebbero rimanere a carico delle stesse amministrazioni le relative quote per gli stessi oneri (cfr. in tal senso, A.S. 2243, art. 40). Ipotizzando che questo possa appalesare un costo ulteriore, che si somma ad eventuali costi di sostituzione per i funzionari che sono collocati fuori ruolo, potranno essere adottate le opportune iniziative volte a coinvolgere altri enti che potrebbero fornire utili contributi;
- per quanto concerne la procedura di concessione delle autorizzazioni, tutte le amministrazioni concordano sul fatto che essa possa essere ulteriormente semplificata. A tal fine saranno avviati gli opportuni contatti tra il Ministero degli affari esteri e il Dipartimento della funzione pubblica per utilizzare un servizio di messaggistica al fine di velocizzare l'invio e la ricezione dei pareri; saranno studiate anche modalità di silenzio-assenso, secondo cui, decorso un

certo numero di giorni dall'invio delle richieste senza che il Ministero degli affari esteri abbia espresso le proprie osservazioni, il parere si intende emesso e le amministrazioni potranno concedere l'immediata utilizzazione, mentre il Dipartimento della funzione pubblica potrà concedere l'autorizzazione.