

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

2. L'Operazione trasparenza

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

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

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

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

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

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

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

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

3. La nuova cultura dell'integrità nella Pubblica Amministrazione

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

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

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

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

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

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

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

4. La gestione delle risorse umane

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Le relazioni sindacali

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8. L'innovazione e la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione

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

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

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

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

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

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

Punto centrale della nuova strategia per l'innovazione è rappresentato dall'intento di orientare l'"offerta" di risorse tecnico-finanziarie del Ministero per la Pubblica amministrazione e l'innovazione in funzione della domanda di innovazione che emerge ai diversi livelli di governo.

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

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

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

9. La cooperazione a livello europeo ed internazionale

Il Dipartimento della funzione pubblica realizza, assieme al Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica, attività di confronto sui temi della modernizzazione delle pubbliche amministrazioni e di scambio di buone pratiche con i responsabili delle pubbliche amministrazioni di Stati esteri e organismi internazionali.

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

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

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

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

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

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

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

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

Capitolo 1

Gli sviluppi della riforma della Pubblica Amministrazione

CAPITOLO 1

GLI SVILUPPI DELLA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1.1 Gli interventi normativi di riforma della pubblica amministrazione

1.1.1 I provvedimenti normativi del 2010

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

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

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

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

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