

Facoltà di Economia

Cattedra di Organizzazione Aziendale

**MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE
DEL PERSONALE DELLA PA E RIORGANIZZAZIONE DEI
SERVIZI AI CITTADINI E ALLE IMPRESE.
IL CASO DEI SUAP**

Relatore

Prof. Nunzio Casalino

Candidato

Lara La Matta

Matr. 151921

A.A. 2010/2011

INDICE

Capitolo 1.

ORGANIZZAZIONE ED INEFFICIENZE NELLA PA

- 1.1 Analisi delle principali teorie organizzative
- 1.2 Un approccio Weberiano della Pubblica Amministrazione
- 1.3 Inefficienze nella Pubblica Amministrazione
- 1.4 Un confronto con l'Europa e con il resto del mondo

Capitolo 2.

I PRINCIPALI METODI RISOLUTIVI. LE RISORSE UMANE E LA RIFORMA BRUNETTA

- 2.1 Introduzione alla Riforma e principi fondamentali
- 2.2 Il testo della Riforma
- 2.3 La Riforma. Stato di avanzamento ed ambito di applicazione
- 2.4 Lavoro pubblico, un'identità ritrovata grazie al ruolo dell'efficienza

Capitolo 3.

I PRINCIPALI METODI RISOLUTIVI. DALLA DEMATERIALIZZAZIONE ALLA DIGITALIZZAZIONE DEI DOCUMENTI, L'EVOLUZIONE DI UN NUOVO PROTOCOLLO

- 3.1 La dematerializzazione nella Pubblica Amministrazione
- 3.2 La digitalizzazione nella Pubblica Amministrazione
 - 3.2.1 E-government e regolamentazione
 - 3.2.2 Informatizzazione nella PA e progetti di E-government

3.2.3 La firma digitale

3.2.4 La Posta Elettronica Certificata (PEC)

3.3 Un nuovo protocollo informatico

3.4 Il Codice dell'Amministrazione Digitale ed il nuovo CAD 2.0

Capitolo 4.

IL CASO DELLO SPORTELLO UNICO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE (SUAP)

4.1 Le funzioni del SUAP

4.2 L'istituzione dello Sportello Unico delle Attività Produttive

4.3 Operatività del SUAP. La Direttiva dei Servizi 59/2010

4.4 Stato di avanzamento ed attuazione della normativa

CAPITOLO 1. ORGANIZZAZIONE ED INEFFICIENZE NELLA PA

1. ANALISI DELLE PRINCIPALI TEORIE ORGANIZZATIVE

Le organizzazioni sono entità sociali guidate da obiettivi progettate come sistemi di attività deliberatamente strutturati e coordinati che interagiscono con l'ambiente esterno.¹

Ciò che caratterizza le organizzazioni è l'esistenza contestuale di persone che interagendo sistematicamente, svolgono funzioni che aiutano a conseguire obiettivi comuni. La configurazione attuale delle organizzazioni è un fenomeno relativamente recente che ha tuttavia assunto oggi più che in passato una fondamentale importanza.

Esse mettono insieme risorse per raggiungere specifici obiettivi, i quali sarebbero inattuabili in mancanza di una struttura che coordini una elevata varietà di risorse; producono a prezzi competitivi beni e servizi volti alla soddisfazione dei bisogni dei clienti, l'organizzazione moderna è infatti uno degli strumenti più efficaci che siano mai stati inventati per l'allocazione delle risorse; cercano modi innovativi per produrre e distribuire beni e servizi in maniera efficiente; si adattano e al tempo stesso influenzano un ambiente in continua evoluzione; creano valore per gli azionisti, per i clienti e per i dipendenti, coinvolgono praticamente tutti gli stakeholder arrecando vantaggi a ciascuno di essi; conciliano le attuali sfide di motivazione, di etica e di management con le esigenze di maggiore coordinamento delle risorse umane.

Una attenta e accurata analisi delle organizzazioni può essere condotta partendo da un approccio dapprima teorico e successivamente applicativo dei fenomeni studiati. Il fenomeno di cui si occupano appunto le teorie organizzative è rappresentato dai comportamenti organizzativi. Ciascuna teoria offre solo una rappresentazione parziale di tale fenomeno, una visione di un aspetto della realtà che prescinde dal tutto, dalla pura oggettività delle azioni.

LE TEORIE CLASSICHE

¹ Isotta F. (2010) *Le forme organizzative*, in La progettazione organizzativa, Cedam.

Nelle teorie classiche si evidenziano tre distinti ma collegati contributi: la teoria dell'organizzazione scientifica del lavoro, la teoria della direzione amministrativa e la teoria burocratica.

Tali teorie si ritengono collegate perché in esse sono presenti alcune caratteristiche comuni:

- Il ricorso alla *scienza* nella soluzione dei problemi
- La ricerca di soluzioni *ottime e universali*, l'ottimizzazione si basa infatti sull'esistenza di una razionalità oggettiva e assoluta, sull'esistenza di soluzioni valide per ogni tipo di circostanza.
- L'assoluta priorità di *aspetti formali*, le regole che governano i comportamenti sono formulate in modo preciso ed esplicito mettendo in secondo piano la diversità delle persone.
- L'utilizzo della *metafora della macchina* secondo la quale l'organizzazione può essere meglio compresa se assimilata ad un meccanismo simile all'orologio, composto da parti distinte e legate fra di loro da rapporti di causa-effetto precisi e lineari.

La teoria dell'organizzazione scientifica del lavoro. La formulazione di Taylor

F.W. Taylor (1967) è il "padre" riconosciuto dell'Organizzazione scientifica del lavoro. Secondo Taylor è necessario concentrarsi sull'aumento del surplus e non sulla sua suddivisione, finché esso non sarà così elevato da eliminare qualunque conflitto sulla sua distribuzione. L'aumento del surplus realizza così una coincidenza di interessi fra datori di lavoro e lavoratori.

E' necessario sostituire le opinioni, le conoscenze individuali, nella scelta delle soluzioni organizzative, con la conoscenza scientifica.

E' necessario inoltre eliminare tutte le cause che impediscono una elevata produttività del lavoro e delle macchine, come l'opinione che l'aumento della produttività possa portare ad una riduzione dei posti di lavoro, l'abitudine a far finta di lavorare dovuta ad una componente caratteriale o ad una valutazione consapevole del dipendente (se tutti percepiscono la stessa retribuzione indipendentemente dalla quantità e della qualità del lavoro prestato, saranno tutti spinti ad effettuare delle prestazioni pari al membro meno produttivo del gruppo), il tipo di

organizzazione adottato può non portare ad una selezione verso il metodo più efficiente, il quale è individuabile solo attraverso l'analisi scientifica.

L'OSL è un insieme di principi che descrivono le nuove responsabilità della direzione, essi corrispondono alla trasformazione dell'organizzazione in scienza.

Il primo principio è lo *sviluppo della scienza*, esso afferma l'esigenza di individuare, nella varietà del dato empirico, la modalità ottima: bisogna campionare un numero adeguato di modalità empiriche, scomporre il lavoro studiato nei suoi elementi costitutivi (compiti e operazioni elementari) al fine di semplificare il problema, studiare con il cronometro il tempo richiesto da ciascun elemento e scegliere il procedimento più rapido per compiere ogni singolo compito, eliminare i movimenti errati, lenti o inutili, effettuare lo stesso studio per le attrezzature, ricomporre per somma il lavoro studiato nelle modalità più rapide individuate e operarne la standardizzazione, attribuire le maggiorazioni per la fatica e per la novità del lavoro.

Il secondo principio è *la selezione e l'addestramento scientifico dei lavoratori e il loro progressivo sviluppo*: studiando le caratteristiche psico-fisiche del lavoratore e rendendo continuo lo studio di tali caratteristiche per bilanciarne l'evoluzione con le mansioni assegnate, si garantisce lo sviluppo della persona. Tale processo deve essere esteso anche ai capi.

Il terzo principio è *la ricerca continua della collaborazione e del consenso dei lavoratori*: tramite una diversa divisione del lavoro tra direzione e lavoratori è possibile promuovere una intima e cordiale collaborazione. Ciò è attuabile con l'adozione di una struttura *funzionale* in sostituzione della tradizionale struttura gerarchica.

Il quarto principio è *la creazione di canali di comunicazione fluidi fra direzione e lavoratori*: solo dando importanza ai lavoratori è possibile accrescere il loro interesse e di conseguenza la loro collaborazione al raggiungimento degli obiettivi.

Il vero tratto distintivo dell'OSL è quindi l'utilizzo sistematico della scienza per affrontare tutti i problemi, sostituendo al controllo dell'uomo il controllo dei fatti ed eliminando alla radice i motivi di contrasto e di conflitto. Da ciò ne deriva: forte parcellizzazione del lavoro, metodi di lavoro predeterminati, ripetizione di movimenti semplici, richiesta di capacità e di esperienze minime, esigenze minime di addestramento, ricorso esclusivo all'incentivo monetario.

La teoria di Taylor è stata per questi motivi spesso criticata, è stata accusata di trattare l'uomo come una macchina, di sfruttare i lavoratori, di favorire carenze motivazionali, di non considerare la dimensione sociale del lavoro.

La teoria della direzione amministrativa. La formulazione di Fayol

La teoria della direzione amministrativa si applica sostanzialmente alla *funzione direzionale*. E' necessario precisare la differenza tra *gestione* e *direzione*; con il primo si intende la capacità di conseguire l'efficacia e l'efficienza presidiando lo svolgimento, accanto alle funzioni tecnica, commerciale, finanziaria e di contabilità, anche della funzione direzionale i cui contenuti sono esclusi da ogni altra funzione di impresa. La funzione direzionale è quindi ben distinta dalle altre funzioni e secondo H. Fayol essa significa: prevedere, organizzare, comandare, coordinare, controllare.

Tale funzione è sia *universale*, in quanto compresente e indispensabile in ogni tipo di azienda; *diffusa*, in quanto non è attribuzione esclusiva del solo vertice ma interessa tutti i capi.

Secondo tale teoria è possibile tramite l'applicazione del metodo scientifico, pervenire alla formulazione di *principi* per l'esercizio della funzione direzionale applicabili in tutte le situazioni.

Essi sono:

- principio della *divisione del lavoro*: essa, studiata a livello di unità organizzative, si concreta nell'individuazione dei diversi criteri di specializzazione e nell'indicazione dei rispettivi vantaggi e svantaggi;
- principio dell'*unità di comando*: afferma l'esigenza che un dipendente sia sottoposto all'autorità di un solo capo;
- principio *scalare*: stabilisce che l'autorità e la responsabilità devono essere definite in modo chiaro e senza vuoti, e che le comunicazioni devono rispettare rigorosamente la via gerarchica;
- principio del *numero dei livelli*: è necessario rendere quanto più corta possibile la catena di comando per evitare di incorrere nel problema di cui al punto precedente;
- principio dell'*ampiezza di controllo*: definisce il numero di persone che possono dipendere da un capo e sulle quali può essere esercitato l'intervento gerarchico.

- principio di *line e staff*: la natura delle relazioni tra i due diversi organi deve essere di natura consultiva nel senso che lo staff dà alla line e su sua richiesta, consigli o pareri.

La maggiore critica alla teoria della direzione amministrativa di Fayol è elaborata da Simon, il quale afferma che l'adozione di un criterio di specializzazione è necessario in qualunque attività di gruppo, e che ciò che deve essere definita è la modalità che porta all'efficienza. Egli afferma inoltre che il principio dell'unità di comando contraddice il principio di specializzazione in quanto la necessità di ricorrere solo al proprio capo per la risoluzione dei problemi, impedisce di utilizzare le migliori conoscenze e capacità disponibili nell'organizzazione.

La teoria burocratica. La formulazione di Weber

La teoria burocratica di M. Weber si basa sull'esistenza di alcuni presupposti fondamentali:

- la *divisione del lavoro* ricorrendo a persone dotate della qualificazione richiesta;
- la *gerarchia degli uffici* intesa come la creazione di un sistema regolato di sovraordinazione e di subordinazione, che definisce gli ambiti di controllo e di dipendenza;
- un *sistema di regole generali* che governano le decisioni e le azioni, esse configurano una preparazione specialistica.
- *l'impersonalità delle relazioni esterne ed interne*, che evita l'interferenza dei sentimenti nell'assolvimento razionale dei doveri d'ufficio;
- il lavoro come *professione e carriera*, fondato sul possesso della qualificazione richiesta e sulle prestazioni o sull'anzianità.

Il modello burocratico mette subito in evidenza la sua superiorità tecnica rispetto alle altre soluzioni organizzative, in quanto precisando diritti e doveri di ciascun ufficio, definisce in maniera chiara gli ambiti di competenza di tutti e il percorso che devono seguire le decisioni, la formalizzazione consente sempre una maggiore precisione, univocità e prevedibilità delle azioni, la divisione del lavoro permette di beneficiare delle economie di specializzazione e favoriscono la crescita in senso specialistico dei dipendenti.

Una delle maggiori critiche alla teoria Weberiana è stata formulata da Merton, che ha affiancato alle funzioni attese, alcune funzioni inattese. Egli afferma che la riduzione delle

relazioni interpersonale tra i soggetti, provoca rigidità di comportamento, le quali contribuiscono a loro volta a creare difficoltà con i clienti che ricevono risposte inadeguate alle loro richieste.

Secondo Gouldner invece, le norme, provocando la riduzione della frequenza e della durata delle interazioni capo-dipendente, rendono meno evidente la superiorità direzionale in termini di potere.

LE TEORIE CONTINGENTI

Le teorie contingenti pongono l'accento prima che sulle singole parti o elementi che compongono le organizzazioni, sulle relazioni che intercorrono tra di esse.

L'organizzazione deve adattarsi alle caratteristiche della situazione (le contingenze) e quindi non esiste un unico tipo di organizzazione valido in tutte le situazioni. Da ciò ne deriva una continua apertura verso l'ambiente esterno ed un interscambio continuo di risorse, i sistemi secondo tale teoria importano dall'ambiente più energia di quanta ne consumano. Le organizzazioni sono inoltre capaci di autoregolarsi mantenendosi in un ideale stato stazionario, mettendo prontamente in moto meccanismi di correzione alla deviazione dallo standard ipotetico.

Le funzioni, i bisogni del sistema, vengono prima delle strutture, sono le prime a determinare le seconde. La struttura è composta dalle relazioni tra le parti e la concezione secondo cui "il tutto è diverso dalla somma delle parti" attribuisce una importanza fondamentale alle relazioni stesse.

I sistemi aperti tendono alla differenziazione nel senso di una specializzazione funzionale. I meccanismi regolatori interni però devono adeguarsi al grado di varietà dell'ambiente esterno per non atrofizzarsi e perdere la propria complessità e natura distintiva. In base al principio dell'*equifinalità*, i sistemi possono raggiungere lo stesso stato finale partendo da differenti condizioni iniziali, con risorse diverse e in modi diversi.

L'idea di adattamento si basa sulla concezione che contingenze e organizzazione sono fenomeni diversi e separati, l'adattamento tra i due fenomeni influisce sulla performance

organizzativa, la relazione è asimmetrica nel senso che è l'organizzazione a doversi adattare alle variabili contingenti, infatti un cambiamento delle variabili contingenti compromette l'adattamento, che deve essere ripristinato attraverso un cambiamento dell'organizzazione.

2. UN APPROCCIO WEBERIANO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

La burocrazia fu l'arma principale con cui le monarchie assolute organizzarono il controllo centrale sui propri regni, sostituendosi, anche se non completamente, al feudo. Ma è solo con la fine del '700 e con la Rivoluzione Francese che lo Stato dà forma all'apparato amministrativo centralizzato come lo conosciamo oggi.²

La pubblica amministrazione è da sempre considerata una complessa macchina che necessita di ingenti risorse, sia economico-finanziarie che umane, per fornire i beni e i servizi necessari al soddisfacimento dei bisogni dei cittadini e per perseguire quei fondamentali obiettivi di ordine sociale, giustizia e difesa così come previsto dalla nostra Costituzione.

Per assolvere questi importantissimi compiti è semplice dedurre che la struttura di cui necessita e di cui fin dagli albori si è dotata è macchinosa, burocratica, complessa, andando molto spesso ad inficiare sull'efficienza e sulla rapidità d'azione.

Un approccio Weberiano del fenomeno può essere esemplificativo e chiarificatore del motivo per cui ad obiettivi e finalità di rilievo è associata una struttura altrettanto di spessore; nella pubblica amministrazione si è da sempre osservata una elevata divisione del lavoro, ad ogni singolo compito corrisponde una specifica persona istruita a svolgerlo, non vi è mobilità interna e gli impiegati ad un determinato ufficio molto probabilmente svolgeranno lo stesso tipo di lavoro fino al giorno del pensionamento, questo non contribuisce alla crescita e alla formazione del personale, ciò non è necessario e non è richiesto.

² D'Amico R. (2011) L'analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e metodi, Franco Angeli.

L'elevata gerarchia degli uffici che definisce in maniera precisa il sistema di sovraordinazione e di subordinazione contribuisce alla staticità delle singole posizioni e definisce gli ambiti di controllo e di dipendenza in modo da dirigere il flusso comunicativo verso l'alto e verso il basso in maniera univoca. Non si è infatti mai evidenziata una dinamicità comunicativa e/o procedurale una volta "avviata la pratica" in un qualunque ufficio amministrativo; dalla più semplice richiesta di un permesso ad innalzare una insegna, alla più impegnativa autorizzazione ad iniziare una costruzione, spesso i tempi di conclusione della pratica sono stati lunghi proprio per via dei numerosi passaggi comunicativi e procedurali tra i vari uffici.

L'esistenza di un preciso sistema di regole generali fa in modo che le decisioni e le azioni siano rigidamente governate. Tali regole una volta apprese configurano una preparazione specialistica. Gli impiegati della pubblica amministrazione infatti difficilmente hanno la possibilità di esercitare la propria discrezionalità nell'esercizio delle loro funzioni, essi devono attenersi quasi esclusivamente alle direttive loro impartite e non discostarsi dalle stesse.

L'impersonalità nelle relazioni evita l'interferenza dei sentimenti nell'assolvimento razionale dei doveri d'ufficio. La comunicazione tra i diversi livelli gerarchici infatti è molto spesso limitata alla illustrazione dello svolgimento di una particolare mansione, alla chiarificazione di passaggi, alla richiesta di ulteriori regole e standard, ma non si espande ad una accezione più "sociale" del termine, non vi è interscambio, collaborazione intenzionale, motivazione nel raggiungere da quest'ultima un obiettivo che aumenta il benessere di entrambi. Da ciò può derivare inefficienza, la mancanza di interesse nel raggiungere lo scopo può compromettere il raggiungimento dello scopo stesso.

Il lavoro è considerato come professione e carriera, basate rispettivamente sul possesso della qualificazione richiesta e sulle prestazioni o sull'anzianità. La carriera nella pubblica amministrazione è quasi sempre una testimonianza del trascorrere del tempo, non si attribuiscono particolari meriti ai soggetti più meritevoli ma si progredisce per anzianità, questo soprattutto ai livelli più bassi della gerarchia. Il compenso non commisurato alla prestazione è un altro fattore che va a scapito dell'efficienza in quanto i soggetti sono spinti

a lavorare il minimo indispensabile per vedersi garantito il posto di lavoro ma non viene adottata un'ottica a più lungo raggio che coinvolge il perseguimento di determinati fini.

Una struttura improntata su questi presupposti è caratterizzata da rigidità nei comportamenti e dalla difficoltà di soddisfare i bisogni del cittadino. Nonostante l'esistenza di precise regole sia una garanzia di correttezza e di uguale trattamento (difendibilità dell'azione individuale), essa fa sorgere delle conseguenze inattese negative, come la riduzione della ricerca di nuove alternative alla risoluzione dei problemi, in quanto i casi che si presentano vengono ricondotti a quelli già previsti dalle norme, e queste ultime non rappresentano più un mezzo per raggiungere un fine perseguito, ma la loro applicazione diviene il fine da perseguire. I cittadini per risolvere il problema sono infatti spesso obbligati a rivolgersi al livello gerarchico più elevato, che può inizialmente risolvere la questione ma di solito si traduce in un persistere del problema in maniera ancora più accentuata.

La gestione delle inefficienze è stato per lungo tempo un problema di difficile risoluzione in quanto l'esistenza di precise norme rendeva i vertici privi della possibilità di esercitare un potere di tipo autoritario. Chi era impiegato nel settore pubblico aveva la sicurezza del posto di lavoro fino al termine del mandato, e questo prescindeva dalla qualità e dall'impegno dimostrato nell'esecuzione.

3. LE INEFFICIENZE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Possiamo definire una Pubblica Amministrazione organizzata, quel sistema in cui tutti gli attori impegnati nel raggiungimento di un obiettivo primario (fornire servizi adeguati ai cittadini e alle imprese) cooperano tra di loro.³

Il tema delle inefficienze nella PA è cruciale per il Paese nel suo complesso, in quanto il capitale umano di cui dispone il settore pubblico, benché sia adeguato e forse addirittura migliore di quello del settore privato per quanto riguarda i tassi di scolarità, presenza femminile e distribuzione orizzontale delle competenze, è nel suo complesso abbastanza

³ Leone A. (2008) *Organizzazione e lavoro nella Pubblica Amministrazione*, Rivista Sistemi&Impresa, Giugno.

critico. Per quanto riguarda i livelli retributivi, essi non sono allineati al settore privato e seguono un andamento di crescita spesso più sfavorevole, anche se chi lavoro nel pubblico si trova in una vera condizione di privilegio nei confronti del personale privato, poiché non ha nessun rischio occupazionale, c'è una scarsissima mobilità ed una quasi automatica progressione di carriera.

Un elemento di elevata criticità è la produttività media di questi lavoratori, definibile in alcuni casi “assai bassa”, e da qui la definizione di essi ormai inflazionata di “fannulloni” che, danneggia enormemente l'immagine delle organizzazioni pubbliche e di molti validi dipendenti che invece la compongono.

		25% percentili e inferiori	75% percentili e superiori	
Investimenti in organizzazione	+	Produttività +8%	Produttività +20%	75% percentili e superiori
	-	Nessun vantaggio	Produttività +2%	
		Investimenti in ICT		

Le regole e le forme organizzative del settore sono inadeguate, e provocano un deficit competitivo comparato: al suo interno il settore pubblico ha una riserva di produttività notevole e per sfruttare tali potenzialità sarebbe utile introdurre nelle organizzazioni pubbliche la figura di un responsabile garante, sulla falsa riga di un “datore di lavoro”, che impartisce le direttive politico-amministrative in base alla legge, e a cui sia possibile imputare l'eventuale responsabilità di un fallimento dell'amministrazione gestita, proprio come avviene nel settore privato.

Ma procediamo con ordine nell'intento di analizzare le principali cause di inefficienza del settore pubblico, considerando che l'attenzione verso la Pubblica Amministrazione sale nei momenti di crisi economica, di valutazione della spesa pubblica e all'inizio della vita di ogni governo, che puntualmente si propone il miglioramento del sistema.

Problemi nella gestione del personale delle PA ed il fenomeno dei “fannulloni”

Uno dei diversi problemi rilevati è appunto quello del proliferare dei cosiddetti “fannulloni”, identificabili come quegli impiegati del settore pubblico che “fanno finta” di lavorare, perdono il loro tempo in pratiche non attinenti allo svolgimento dell’attività lavorativa, apportando come conseguenza il rallentamento e la bassa produttività di tutto il settore.⁴

Molti ritengono che le cause di una scarsa produttività siano da attribuire solo in minima parte all’esistenza dei fannulloni, le cause sono molteplici e variegate e se il problema fosse realmente solo questo, basterebbe condurre una lotta efficace a tale categoria per risolvere il problema, e purtroppo così non è.

I manager pubblici infatti, da diversi dati statistici, dimostrano di avere scarsa fiducia nella capacità riformatrice del Governo, perché sono più coscienti che il cambiamento della Pa è complesso e interessa il sistema e una pluralità di risorse. I cittadini si dimostrano invece più fiduciosi e coltivano la speranza di una gestione migliore dei servizi. Questi ultimi individuano le cause dell’inefficienza della Pa, oltre che nei fannulloni, nella disorganizzazione del sistema e nella poca collaborazione dei cittadini stessi.

Un recente sondaggio effettuato dal blog “Cambiamento nelle organizzazioni”, ha rilevato come maggiore causa di inefficienza nella PA la mancata produttività dei dirigenti, in maniera addirittura superiore rispetto al fenomeno dei fannulloni.

Come seconda causa di inefficienza, direttamente collegata alla prima, è stata individuata nell’organizzazione e nell’assunzione delle responsabilità piene da parte del management pubblico, che in molti casi ha abdicato a questo ruolo. In terza posizione troviamo appunto i dipendenti pubblici (fannulloni), smentendo la posizione di chi vede nei dipendenti pubblici il motivo dominante dell’inefficienza. In ultima posizione troviamo tutta una serie di altre cause individuate in maniera diversificata dagli intervistati e riguardano la mancata integrazione e collaborazione tra i settori, le difficoltà comunicative, ecc.

Donata Gottardi, parlamentare europeo, pone l’attenzione sui premi incentivanti e sulla produttività. Essa afferma che quasi tutte le amministrazioni pubbliche, così come le imprese private, utilizzano i fondi destinati a incrementare la produttività per erogare premi legati alla presenza, questo perché è più complicato valutare davvero l’apporto del lavoratore. Ribadisce

⁴ Leone A. (2008), *Cause dell’inefficienza della P.A.* Sistemi&Impresa, giugno.

che in Europa nessuno pensa di collegare il tempo e la presenza con la produttività, ma in Italia invece ciò è consentito, nell'acquiescenza generale. E chi dice il contrario è catalogato automaticamente come difensore dei fannulloni, in un'epoca che non sembra consentire più riflessioni, distinzioni, approcci problematici⁵.

L'assenteismo

Il fenomeno dell'assenteismo può essere spiegato come la ripetuta abitudine ad assentarsi dal lavoro. L'assenza dal lavoro è dovuta a cause personali, familiari e sociali ed è di solito normativamente regolata. Tuttavia dietro la dichiarazione di una causa di assenza (ad esempio: malattia) da parte dell'assente se ne può celare un'altra normativamente inaccettabile per il datore di lavoro. E' in questo tipo di assenze accompagnate da false dichiarazioni che si cela, di solito, il fenomeno dell'assenteismo.

Effettuando una accurata analisi del fenomeno dell'assenteismo si arriva a focalizzare le sue caratteristiche peculiari, la loro concentrazione stagionale, organizzativa (in certe sedi o reparti e non in altri) e infine personale (su certe persone e non su altre). In organizzazioni come la pubblica amministrazione il fenomeno dell'assenteismo si nasconde soprattutto tra le assenze per malattia di breve durata, esso accresce il tasso di assenza generale dell'Organizzazione.

E' stato tuttavia rilevato negli ultimi anni un discreto miglioramento di tale problema, salvi i casi abbastanza frequenti di scioperi dei dipendenti pubblici.

In ogni caso il fenomeno dell'assenteismo è un problema serio da affrontare con determinazione, in diverse città e amministrazioni, infatti, su iniziativa mirata del ministero gli assenteisti sono stati colti sul fatto, denunciati e in alcuni casi licenziati.

Per rendere efficaci i controlli non è necessaria l'obbligatorietà, ma la discrezionalità e la responsabilità del management, degli enti coinvolti e dei medici, affinché le visite di controllo non vengano considerate un'attività burocratica e formale. Una maggiore presenza dei dipendenti negli uffici pubblici dovrebbe aumentare la quantità e la qualità dei servizi offerti e delle prestazioni: meno code, maggiore reperibilità, minori chiusure per carenza di personale, il tutto necessario per un recupero di produttività nel settore pubblico.

⁵ Gottardi D. (2008), L'assenza dal lavoro, Parlamentare europeo, Settembre.

Un conseguente miglioramento della situazione mette in evidenza una visione ottimistica del problema, che potrebbe verificarsi non perfettamente veritiera se gli altri fattori rimangono invariati. Sarebbe necessario far leva oltre che in maniera sostanziale sul fenomeno assenteismo, anche sul sistema utilizzato dalla PA (organizzazione, lavoro, conoscenza, strumenti, trasparenza, controllo dei risultati).

Avere infatti dei dipendenti regolarmente presenti in ufficio, ma male organizzati, serve a ben poco, è necessario adottare politiche di motivazione e di incentivazione che favoriscono l'efficienza.

Le degenerazioni che hanno potuto verificarsi negli ultimi decenni in tante amministrazioni pubbliche, nascono proprio dall'abdicazione, da arte della dirigenza pubblica, alle proprie prerogative gestionali e dalla totale mancanza di trasparenza, di controllo, da parte della cittadinanza.

La nuova disciplina in materia di assenze per malattia (circolare n. 7 del 2008 del Ministero Funzione Pubblica) contiene norme già presenti nella legislazione e nei contratti e prevede l'obbligatorietà della visita di controllo fin dal primo giorno di malattia e l'ampliamento delle fasce di reperibilità. Il management pubblico ha tuttavia soprasseduto all'applicazione della normativa, consentendo ai più furbi di assentarsi senza problemi. Inoltre le amministrazioni pubbliche hanno dovuto fare i conti con i costi delle prestazioni e con l'impossibilità concreta delle Asl di effettuare tutti i controlli richiesti. Essendo le Asl non completamente in grado di rispondere a tutte le richieste di visite mediche di controllo da parte della Pa potrebbe favorire ancora di più la disapplicazione della normativa.

L'assenteismo è l'effetto del malfunzionamento della Pa (clima, motivazione, appartenenza) e, pertanto, per combatterlo efficacemente è necessario e urgente intervenire sul sistema; le cause dell'assenteismo sono molteplici e la sociologia del lavoro considera l'assenteismo nel suo insieme come indice di un clima organizzativo cattivo e di un'organizzazione disfunzionale e non motivante per le persone, la quale non chiede e non compensa equamente i lavoratori dipendenti.

Altri segnali di disfunzioni sono la crescita dei piccoli infortuni, degli incidenti, dei litigi, delle controversie, delle lamentele, la scarsa coesione dei gruppi, il frazionismo sindacale, ecc.

E' necessario valorizzare le persone oneste ed efficaci che operano nella Pa introducendo il merito per l'avanzamento della carriera e per un'equa distribuzione dei premi di produttività, bisogna dotarsi di un management pubblico che si assuma in pieno la responsabilità di guida e di gestione. Il Governo è intervenuto sui salari dei lavoratori pubblici con l'eliminazione del salario accessorio, confondendo da una parte gli enti che si sono attrezzati per misurare la produttività e i risultati con quelli che non si sono dotati di un business plan e distribuiscono i premi incentivanti a pioggia e, dall'altra, le persone oneste e capaci con i fannulloni. Quando l'assenteismo è generalizzato e tende a diventare un fatto di costume le cause sono più generali e profonde, sono collegate all'inefficienza organizzativa e, più specificatamente, all'inefficienza e iniquità del sistema di inquadramento retributivo promozionale e di premi e sanzioni: deboli o assenti differenze nei riconoscimenti, nei compensi e nelle sanzioni verso chi fa bene e verso chi fa male da parte dell'amministrazione.

Riassumendo possiamo affermare che l'assenteismo non può essere combattuto solo come fenomeno a sé stante, perché collegato a una pluralità di cause e rappresenta uno dei sintomi dell'inefficienza, molte norme hanno cercato di contrastare l'assenteismo nella Pa senza intervenire sulle cause del fenomeno (ambiente di lavoro, modello organizzativo, ruolo e responsabilità del management pubblico, merito) che incidono sulla sua efficienza, l'esigenza di snellire la normativa per non offrire tutele indirette ai fannulloni e di responsabilizzare la categoria dei medici in sede di rilascio della certificazione di malattia e di effettuazione delle visite mediche di controllo sono questioni da non sottovalutare, i lavoratori privati e pubblici possono essere maggiormente tutelati se il sindacato conferma l'impegno di interessarsi dell'organizzazione e abbandoni nel sistema della Pa di farsi carico di falsi problemi individuali, che contrastano con un impegno coerente e obiettivo.

Occorre rendere trasparenti i risultati, la performance e il grado di raggiungimento degli obiettivi, affinché possa realizzarsi nella Pubblica Amministrazione una competitività che permetta al sistema di migliorarsi in modo continuo e veloce e consenta ai cittadini di effettuare un controllo e una pressione in direzione del miglioramento dei servizi.

Ogni sostanziale miglioramento, afferma W. E. Deming, è dovuto a un cambiamento nel sistema, la cui supervisione è responsabilità del management⁶.

⁶ Edwards Deming W., *L'impresa di qualità*, Isedi, 1991.

La Pubblica Amministrazione deve essere orientata oltre che all'efficienza, anche all'equità che caratterizza la funzione dello Stato.

Lavoro

Il fattore lavoro è un altro possibile elemento che può far sorgere numerose inefficienze se non gestito in maniera corretta e produttiva. Fin dagli anni '80 vi è stato un impegno continuo a ricomporre le attività del processo, a superare la divisione del lavoro, ad arricchire le mansioni dei lavoratori e a rendere semplice e fluido il processo. La gestione dei processi non vede i singoli compiti come operazioni isolate, ma considera tutte le attività che contribuiscono a un dato risultato⁷.

La gestione del processo è finalizzata a fornire valore al cliente e, pertanto, l'organizzazione deve impegnarsi al massimo, affinché il miglioramento delle attività organizzate in processo divenga una caratteristica costante del suo impegno.

Tuttavia in ogni momento della vita aziendale i dirigenti sono portati con il consenso degli operatori, ad assegnare e a far svolgere compiti semplici e isolati (un maggiore controllo del capo corrisponde ad un minor coinvolgimento degli operatori). Così facendo si abbassano la produttività e la qualità dei servizi, in quanto le attività del processo, non si prestano ad essere organizzate con le regole dell'organizzazione scientifica del lavoro (Taylor).

Per focalizzare l'impegno sul lavoro che non aggiunge valore ma che è necessario per eliminare il lavoro inutile, occorre realizzare l'integrazione delle competenze tra gli operatori e affidare a ogni singolo operatore delle mansioni ampie e complesse.

E' necessario che ogni singolo operatore conosca il processo nella sua globalità e possa focalizzarsi sul risultato finale e sugli obiettivi da perseguire.

Nell'era industriale era usuale affidare compiti semplici a persone semplici mentre i processi complessi si ritenevano responsabili dei risultati deludenti. Oggi il rapporto si è invertito, si tende a favorire la complessità delle mansioni e la semplicità nei processi. Chi è coinvolto in un processo svolge attività complesse e contribuisce a far sì che queste si integrino e concorrano a soddisfare le esigenze del cliente.

⁷ M. Hammer, J. Champy, Ripensare l'azienda, Sperling & Kupfer, 1997; T. H. Davenport, Innovazione dei processi, Franco Angeli, 1997; M. Hammer, Oltre il reengineering, Baldini & Castoldi, 1998; J. Champy, X-engineering, Sperling & Kupfer, 2003.

Per operare in modo efficace è necessario che i dipendenti pubblici possiedano alcune particolari competenze: conoscenza del processo, esigenze della clientela, integrazione delle competenze, obiettivi dell'organizzazione. Per lavorare nell'ottica dei processi è essenziale che tutte le persone coinvolte si muovano in direzione di un obiettivo comune. Gli obiettivi non rientrano soltanto nella sfera di competenza del management, ma anche degli operatori di processo. Questi ultimi lavorano in team, sono responsabili delle attività che svolgono e dei risultati e partecipano al processo di cambiamento dell'organizzazione, con riflessioni e proposte.

I gruppi di processo potranno funzionare ed essere coesi, se gli operatori condividono attività e obiettivi. Occorre che gli operatori si trasformino da lavoratori dipendenti a professionisti, con la seguente visione: processo, risultato, cliente. E' inoltre necessario dare spazio alla creatività, all'autonomia e all'integrazione delle competenze tra gli operatori. Nel sistema industriale, con l'applicazione dell'organizzazione scientifica del lavoro e della conseguente divisione del lavoro, il tempo era utilizzato per cronometrare gli adempimenti e i compiti ripetitivi della forza lavoro e per misurare l'efficienza, al fine di produrre di più nell'unità di tempo.

Si è passati da un lavoro specialistico, organizzato per adempimenti o fasi di lavorazioni semplici, a un lavoro immateriale, ricco di conoscenze (idee, creatività, ricerca, elaborazione) e supportato dalle nuove tecnologie. Oggi, nell'economia della conoscenza il tempo ha perso la sua originaria importanza (quantità di output e risorse umane non motivate) e, in particolare nell'ambito dei servizi, è la velocità che rappresenta uno dei parametri per valutare l'efficienza di un processo e l'efficacia nell'erogazione dei servizi. Pertanto, la velocità è legata alla conoscenza degli operatori, alla qualità del servizio, all'erogazione delle prestazioni sociali e ai bisogni degli utenti, sempre più urgenti⁸.

La divisione del lavoro delineato concorre certamente a migliorare la gestione dei servizi pubblici e ha bisogno, per essere realizzata, di un management pubblico che svolga il proprio ruolo in modo completo, che abbandoni la difesa dello status quo e della sua sopravvivenza.

E' necessario passare da una politica di annuncio alla realizzazione di una politica di rinnovamento della Pa, attraverso la misurazione dei risultati, la predisposizione di business plan, la trasparenza del grado di conseguimento degli obiettivi, il coinvolgimento dei cittadini e

⁸ Ichino P., *I nulla-facienti*, Mondadori, 2006.

dei dipendenti nell'attività di controllo dei risultati e la competitività nella Pa, attraverso operazioni di benchmarking. E' importante predisporre anche piani di produttività che premiano l'impegno e il merito dei dipendenti pubblici.

Miglioramenti e cambiamenti

La Pubblica amministrazione deve uscire definitivamente dalla concezione di divisione del lavoro e lavoro per adempimenti per cogliere le opportunità offerte dalle forze del cambiamento del terzo millennio, rappresentate dalla conoscenza, dal capitale umano, e dalle nuove tecnologie. Tali fattori hanno cambiato le regole della società industriale e postindustriale e accelerato i cambiamenti nel pianeta ormai globalizzato.

E' necessario elevare la qualità del sistema dell'istruzione nelle scuole superiori e nell'università e utilizzare in modo efficace la formazione per coloro che sono in attesa di primo lavoro e nell'impresa, al fine di aumentare la produttività e di influire sull'incremento del capitale intellettuale. Numerose ricerche sull'impatto dell'Information technology sul sistema produttivo hanno rilevato che l'introduzione della rete nelle imprese porta benefici in termini di produttività e di ricavi⁹.

L'IT permette di migliorare i processi, di realizzare progetti di e-government e un sistema informativo integrato unitario e necessario alla Pa e al sistema, per operare con efficienza, efficacia ed economicità di gestione.

Dall'utilizzo efficace di tali fattori possono essere risolti numerosi problemi che ostacolano il funzionamento del sistema pubblico:

- la frammentazione, l'orientamento all'adempimento e la pluralità di regole che nella Pa non facilita standard elevati di efficienza e qualità dei servizi pubblici;
- il sistema pubblico nella gestione dei servizi che non fa sistema al suo interno per migliorare i parametri di qualità e di produttività e con l'ambiente esterno (utenti, imprese, enti pubblici) per realizzare le collaborazioni e le integrazioni necessarie a garantire una performance elevata;

⁹ Pennarola F., Giavazzi F., *Net Impact: l'impatto della rete sul sistema produttivo italiano*, Università Commerciale L. Bocconi, 30 settembre 2002.

- L'evoluzione normativa che non può cambiare di autorità, le routine organizzative consolidate e le qualità dei servizi pubblici;
- Il mancato adattamento della Pa al cambiamento organizzativo proposto da studiosi ed esperti di management che invece è stato realizzato nelle imprese private spinte dalla competitività nei mercati globali.

Il management pubblico ha numerose e precise responsabilità da portare avanti quali la capacità di management e di guida (leadership), la creazione della conoscenza e la sua applicazione produttiva nei processi, il coordinamento, l'adattamento organizzativo e la produttività, non più rapportata al lavoro manuale ma al lavoro basato sul sapere. Il management pubblico deve essere capace di impiegare in modo efficace il potere di organizzazione, valutazione, incentivazione e sanzione di cui è legittimamente titolare.

Una maggiore trasparenza sul totale dei risultati operativi e di funzionamento di tutti i settori della Pa e dei parametri di qualità dei servizi pubblici , integrata da analisi e valutazioni permette di prendere consapevolezza dei problemi e delle azioni da intraprendere, di adeguare la capacità tecnologico-organizzativa dell'impresa pubblica, di migliorare la produttività e l'offerta dei servizi pubblici che si ripercuote sui cittadini e sull'impresa privata, di realizzare un contesto competitivo nella Pa, che permetta di applicare le best practice da qualunque parte esse provengano, di premiare il merito, eliminare i privilegi e le protezioni, riformare la contrattazione e garantire con quella decentrata premi incentivanti rapportati alla produttività, ai risultati e al merito.

Sarebbe inoltre necessario porre attenzione alla realizzazione di progetti nelle unità periferiche per affrontare i problemi più complessi alla presenza di elementi di controllo dall'alto tramite l'aumento dell'interesse dell'opinione pubblica, che potrà verificare in ogni momento il grado di conseguimento degli obiettivi dei piani, collegandosi in rete.

Il malfunzionamento della Pa, oltre che nei motivi già esaminati, è da ricercarsi nelle cause strutturali del sistema per scoprire che ci sono problemi di management, di organizzazione, di conoscenza e di selezione e ricerca di talenti che vanno affrontati e risolti per realizzare una nuova stagione per la Pa¹⁰.

¹⁰ Ichino P., senatore, Ha ancora senso puntare sull'Unità sindacale, l'Unità, il 25 ottobre 2008.

I modelli organizzativi da applicare nei servizi pubblici non possono essere stabiliti propriamente per legge, in quanto si evolvono di continuo e occorre, per mantenere una performance elevata, che si adattino all'evoluzione veloce dei cambiamenti intervenuti nell'impresa e nella società. Il metodo di misurazione e valutazione dei risultati è utilizzato già da molto tempo ad esempio nell'Inps producendo buoni risultati.

Per tutto ciò è indispensabile la trasparenza, è indispensabile che la cittadinanza sia posta in grado di conoscere, valutare, e chiedere conto di tutto, di partecipare direttamente alla determinazione degli obiettivi fissati dai dirigenti, di controllare se e quanto essi vengono realizzati, di esigere che i dirigenti incapaci di realizzarli siano rimossi.

Nonostante le inefficienze ampiamente rilevate possiamo esporre brevemente la finalità sostanziale della dirigenza pubblica, essa nasce dall'esigenza di delegare compiti di amministrazione in misura via crescente al crescere delle dimensioni e della complessità tecnica ed organizzativa dei processi di amministrazione pubblica. In questo senso i dirigenti devono svolgere attività di governo e di direzione aziendale, devono quindi essere gli specialisti del management, anche se naturalmente non saranno gli unici ad occuparsene all'interno del contesto aziendale in quanto parte delle attività di management resteranno a capo degli organi di governo ed altre saranno delegate a quadri intermedi.

In ogni caso l'attività di direzione è una funzione autonoma che ha come scopo quello di sviluppare il livello di razionalità economica, organizzativa e tecnico-operativa all'interno dell'azienda pubblica e, conseguentemente, trova la sua legittimazione non tanto sulla delega ricevuta quanto sulla professionalità dimostrata nel perseguire tale scopo.

Da ciò deriva che nello svolgimento della sua attività il dirigente pubblico è responsabile in prima persona dell'uso dell'autorità esercitata attraverso l'applicazione delle norme e le modalità di gestione delle risorse economiche ad esso assegnate. Rispetto a ciò la valutazione di come il dirigente ha esercitato tale responsabilità è effettuata con esclusivo riferimento ai risultati raggiunti in relazione agli indirizzi ricevuti. Il ruolo del dirigente pubblico non è così più interpretabile solo nei termini formali definiti per legge, statuto o regolamento, ma in termini sostanziali, in relazione agli effetti che la sua azione esercita nel contesto socio-economico di riferimento.

Questi e molti altri i compiti affidati alla pubblica dirigenza, la quale dovrebbe perseguirli coscienziosamente e minuziosamente con capacità, competenze, poteri e risorse messe a disposizione dalla Pubblica Amministrazione, ma se è vero che da un lato si rilevano numerosi casi di mancata efficienza nell'adempimento dei compiti dirigenziali, è altrettanto vero che non sempre essi sono posti nelle migliori condizioni e possibilità di assolvere al meglio i loro incarichi.

Il nuovo testo di legge consente all'opinione pubblica di controllare il grado di conseguimento dei risultati da parte di tutti i settori della Pubblica Amministrazione.

Dai dati alla conoscenza

Le imprese sono costrette, per essere competitive, a impiegare sempre di più le nuove tecnologie e la conoscenza per creare utilità nei processi di produzione di beni e servizi. Inoltre, i settori della Pa possono realizzare dei progetti di e-government e di bottom-up per migliorare l'offerta di servizi.

Per spiegare le attività dell'impresa pubblica, occorre approfondire il tema della "conoscenza". La conoscenza è l'unica risorsa importante, il cui nuovo significato è utilità e mezzo per ottenere risultati sociali ed economici, afferma Drucker¹¹, si tratta di una vera e propria rivoluzione che pervade ogni aspetto della vita. Diversi sono gli autori di temi organizzativi che, al fine di definire la conoscenza, compiono una distinzione progressiva tra dati, informazione e conoscenza.

Davis¹² riprende tale distinzione completandola con l'introduzione delle attività d'istruzione e di apprendimento, presenti in ogni gradino della scala che conduce al discernimento, come funzioni necessarie per il passaggio da un livello all'altro.

Secondo l'autore i dati sono modi di esprimere fatti e oggetti, l'informazione è la disposizione dei dati in configurazioni significative, la conoscenza è l'applicazione e l'uso produttivo dell'informazione, il discernimento è l'uso ponderato della conoscenza.

Nelle organizzazioni, la conoscenza è incorporata nei documenti, nelle procedure, nei processi organizzativi, nelle pratiche e nelle norme. Comparando tali contenuti con le esperienze della Pa, si ritiene urgente e necessario realizzare delle procedure informatiche che catturano e

¹¹ Drucker P. F., *La società post-capitalistica*, Milano, Sperling & Kupfer, 1993, pag. 45.

¹² Davis S., *Lezioni dal futuro Dare senso ad un mondo indistinto*, F. Angeli, 2002, pag. 104.

trasformano i dati e le informazioni, presenti nel complesso e frammentario sistema informativo della Pa, in conoscenza da utilizzare nelle routine organizzative. Le procedure informatiche centrali, settoriali e standardizzate della Pa potranno essere integrate con prodotti ricchi di sapere, per meglio rispondere alle esigenze operative e ai bisogni sempre più urgenti degli utenti.

Pertanto si ritiene importante sia per gli operatori che per gli utenti, promuovere in modo continuo progetti di e-government al fine di favorire l'integrazione, la collaborazione e la condivisione di dati e informazioni, realizzare progetti di tipo bottom-up nelle unità periferiche dello Stato che trasformano i dati e le informazioni presenti nel sistema per migliorare la qualità del lavoro e i processi di produzione dei servizi pubblici.

L'utilizzo delle nuove tecnologie, finalizzate a tale scopo, permette di eliminare gli sprechi e gli adempimenti inutili, con risparmio di costi e di risorse. In un ambiente e clima favorevole al cambiamento, le unità decentrate della Pa possono migliorare i processi, le modalità e le condizioni di lavoro e realizzare progetti nell'esclusivo interesse degli utenti. Avviare l'integrazione dei diversi sistemi informativi dello Stato (ministeri, enti pubblici, regioni, enti locali, ecc), rende fruibili in tempo reale le informazioni necessarie ai processi per la produzione delle prestazioni sociali e dei servizi pubblici.

Il superamento progressivo e deciso della frammentazione, dell'orientamento all'adempimento e della pluralità di regole esistenti nella Pa faciliterà l'implementazione della gestione per processi. La diffusione dell'e-government, invece, consente di realizzare rapporti di integrazione e collaborazione tra le organizzazioni che operano nella medesima rete di valore, per migliorare la qualità e velocizzare i tempi di produzione dei servizi pubblici.

Il cittadino-utente deve essere considerato un asset per innovare le imprese del terziario, attraverso la co-produzione del servizio e la co-creazione del valore.

4. UN CONFRONTO CON L'EUROPA E CON IL RESTO DEL MONDO

Nel corso degli anni si sta sempre più realizzando in Europa una forte spinta ad innovare e riformare il modo di agire della Pubblica Amministrazione.

Il ruolo stesso della Pubblica Amministrazione e la sua *mission* sono stati sottoposti a forte revisione critica da parte della dottrina, a causa dello scarso funzionamento di numerose strutture pubbliche e della scarsa qualità dei servizi erogati¹³.

Più che una definizione dei servizi pubblici valida per tutti, in Europa esistono delle tradizioni e delle convinzioni sociali comuni, secondo le quali la stabilità sociale garantita dai servizi pubblici è un elemento qualificante. Come stabilito nel Trattato dell'Unione Europea, quest'ultima mantiene una posizione neutrale sulle questioni relative alla proprietà pubblica o privata delle imprese.

In ambito comunitario, le regole della concorrenza si applicano anche all'organizzazione pubblica, con deroghe solo per ciò che concerne i servizi di interesse economico generale.

Nonostante ciò, ancora non esiste una definizione univoca della sfera d'azione e degli obiettivi dei servizi pubblici o delle organizzazioni che si assumono un compito pubblico.

La tendenza è che l'Unione Europea pone la tutela della concorrenza come strumento di base della vita economica, stimolando così nei vari Paesi processi di liberalizzazione. Di conseguenza, degli orientamenti in ambito europeo, appare chiaro come la politica della privatizzazione dei servizi abbia tratto uno slancio evidente.

Il piano di Lisbona sancisce le linee guida per lo sviluppo e la crescita dell'ICT in Europa. Esso fu progettato nel 2000, con l'intento di costruire una strategia di sviluppo dell'Unione Europea, basata sulla conoscenza e l'innovazione tecnologica. Ai singoli Paesi membri fu affidato il compito di renderlo pienamente effettivo entro il 2010.

Nonostante il raggiungimento dell'obiettivo sia ancora molto distante, la Commissione ha verificato i progressi compiuti dagli stati membri dell'UE nell'ambito di tale iniziativa, ossia la parte della strategia comunitaria di Lisbona per la crescita e l'occupazione dedicata all'economia digitale. La valutazione della Commissione, pur riconoscendo risultati positivi nel settore, evidenzia anche gli aspetti di criticità che sono emersi lungo la strada della piena attuazione del Piano di Lisbona: i 27 Stati dell'UE devono elaborare piani più ambiziosi per sfruttare le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (ICT) in modo da poterne ricavare un risultato vantaggioso ed esserne competitivi con le altre aree evolute del mondo.

¹³ Casalino N. (2008), *Gestione del cambiamento e produttività nelle aziende pubbliche. Metodi e strumenti innovativi*, Cacucci, Bari.

Alcuni punti ancora da sviluppare sono: migliorare e facilitare l'accesso alle connessioni Internet in banda larga; rendere più accessibili a tutti i contenuti digitali e agevolarne la circolazione; liberare lo spettro radio per nuovi potenziali servizi via etere; sostenere e integrare la ricerca e l'innovazione; incrementare i servizi forniti dalla PA; migliorare l'interoperabilità e la sicurezza dei servizi su Internet; agevolare la formazione ICT dei cittadini.

I risultati finora ottenuti dai Paesi dell'UE sono piuttosto deludenti: secondo la Commissione questi non hanno saputo rispondere in realtà alle attese. Mentre si registrano i primi segnali incoraggianti della politica della UE nel promuovere la competizione e gli investimenti sul mercato delle telecomunicazioni, è preoccupante che, nel settore della Ricerca e nella diffusione dell'ICT, l'Europa continui a restare indietro ai suoi concorrenti investendo appena la metà degli Stati Uniti.

A livello di mercato, è noto che il settore ICT è costantemente in crescita, sopra la media, e che è ancora il settore in cui si investe di più in innovazione e ricerca.

Per quanto riguarda la situazione della Pubblica Amministrazione italiana in Europa, è sempre più evidente il divario accumulato nel tempo a causa di una difficile situazione del mercato interno.

Servirebbero una minore pressione legislativa per favorire gli investimenti in innovazione e sviluppo, una migliore risposta della PA ai cittadini e alle imprese, la piena valorizzazione delle tecnologie per una formazione a distanza, attraverso la Rete, ossia *e-learning*, dovrebbe essere sempre più uno strumento a supporto della formazione tradizionale.

Va quindi incentivato maggiormente il ruolo della formazione e dell'*e-learning* nel processo di innovazione della PA, benché l'adozione delle tecnologie a supporto della formazione dei dipendenti pubblici stia lentamente migliorando. Alcune grandi amministrazioni centrali, alcune Regioni e grandi Comuni hanno ormai adottato stabilmente le tecnologie come strumento di formazione da affiancare ai corsi di addestramento tradizionali. Si consideri che le amministrazioni pubbliche contano circa 3.500.000 occupati.

La penetrazione della banda larga in Europa è ancora insufficiente nelle aree periferiche. Nei Paesi del nord Europa, in particolare in Danimarca, Finlandia, Svezia e Olanda, la penetrazione della banda larga ha un tasso più elevato di quello di USA e Giappone, con punte superiori al 30% della popolazione.

E' positiva la situazione anche in Gran Bretagna, Belgio, Lussemburgo e Francia, con percentuali appena al di sotto dei primi quattro paesi. Fanalini di coda sono la Polonia (8,4%) e la Bulgaria (7,6%). L'Italia è in quindicesima posizione con un tasso di penetrazione pari al 17,1%, tre punti sotto la media europea, che fa segnare un dato di 20,0%.

Esistono però differenze significative nella disponibilità di banda larga tra zone urbane e zone rurali. La copertura xDSL nelle zone rurali, ad esempio, è del 71,3% contro l'89,3% a livello nazionale (e il 94% nelle sole zone urbane). Il divario tra le zone rurali e la media nazionale nella copertura con xDSL e cavo è particolarmente significativo in Slovacchia, Italia, Lettonia e Germania. Uno dei problemi è l'elevato controllo che gli operatori storici hanno tuttora sul mercato, detenendo una quota di mercato che supera ancora il 46%. Questi ultimi sono possessori di gran parte delle linee, con percentuali che arrivano in alcuni paesi al 95%. Un nodo fondamentale per la diffusione capillare della banda larga in Europa è da individuare in un'effettiva liberalizzazione, in particolare nella separazione tra proprietà delle reti e fornitura dei servizi.

La situazione europea è quindi in parte positiva, ma vede ancora grossi divari tra i paesi dell'Unione. Il mercato delle telecomunicazioni è in continua crescita dal punto di vista del fatturato, anche se tale crescita troppo spesso non si riflette in una maggiore capillarità dei servizi per i cittadini e le imprese. In realtà, questo discorso è valido grosso modo per tutti gli altri Paesi europei: l'obiettivo è di dare il massimo impulso alla realizzazione di programmi nazionali più coraggiosi per stimolare la concorrenza internazionale nel campo delle telecomunicazioni e superare l'attuale *digital divide*. Solo così l'obiettivo del Piano di Lisbona potrà veramente essere perseguito.

Analizzando le politiche pubbliche dei vari Paesi, non si può certo parlare di applicazione univoca e generalizzata del cosiddetto *New Public Management* (NPM). Viceversa, a tal proposito è possibile evidenziare differenze da un Paese all'altro, poiché i profili di modernizzazione spaziano da una completa apertura alle forze di mercato e alla privatizzazione (Gran Bretagna), ad una radicale reimpostazione del settore pubblico secondo il modello del settore privato (Nuova Zelanda); da casi di rapidi avanzamenti verso una gestione manageriale, e casi di coesistenza di legami persistenti con le più tradizionali forme di governo burocratico secondo regole predefinite (Giappone, Germania, Austria).

E' stato rilevato un maggior impatto alle idee di tipo NPM nei contesti anglosassoni (anche se con differenze interne), rispetto ai contesti della aree occidentali del continente europeo. Questo è ragionevolmente imputabile ad una lunga tradizione basata sulla predominanza, nella maggioranza dei paesi europei, di una scuola di pensiero della PA di tipo giuridico.

Un ruolo importantissimo in tema di politiche amministrative a livello europeo è stato svolto dalla sempre maggiore integrazione, a seguito del rafforzamento delle istituzioni comunitarie e dell'ampliarsi delle loro funzioni e del loro ruolo, all'interno della vita amministrativi dei singoli paesi membri.

L'accresciuta concorrenzialità tra i sistemi amministrativi dei diversi Paesi ha messo ancora più impietosamente alla luce l'inadeguatezza del sistema amministrativo italiano che pure, rispetto ad altri sistemi europei, si presenta particolarmente pervasivo in quasi tutti i campi di attività.

D'altro canto, dal settore delle aziende private pervengono crescenti critiche sul ruolo di freno allo sviluppo economico dovuto alle numerosissime incombenze imposte all'attuale sistema pubblico, levandosi da più parti una richiesta di semplificazione delle procedure amministrative e di liberalizzazione di alcuni settori economici che, in presenza di un monopolio privato, restavano bloccati o comunque non competitivi rispetto al resto degli altri Paesi.

Le nuove esigenze di competitività del sistema economico in generale, fanno apparire sempre più evidente l'insostenibilità del livello di spesa pubblica sostenuto in Italia, al quale però non corrisponde un adeguato ritorno in termini di utilità pubblica. Questo ed altri fattori dovrebbero portare il legislatore alla consapevolezza della necessità di intervenire e riformare il funzionamento del sistema amministrativo pubblico, nel tentativo, soprattutto, di renderlo più snello e produttivo, garantendo comunque il perseguimento degli obiettivi propri della Pubblica Amministrazione.

L'obiettivo principale dei nuovi interventi dovrebbe essere quello di migliorare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della Pubblica Amministrazione intervenendo sui diversi attori e aree amministrative.

In modo particolare si dovrà dare notevole importanza al miglioramento della produttività della PA. La tendenza dovrebbe essere quella di passare dalla cultura dell'adempimento alla cultura del risultato, dal controllo burocratico formale al controllo per obiettivi e risultati, posto che la prevalenza del sistema di controllo burocratico ha portato la PA a non tenere conto dei risultati

in termini di efficacia, efficienza ed economicità nonché della qualità dei servizi prodotti e distribuiti.

Ciò comporterebbe una riorganizzazione delle attività degli uffici pubblici e della stessa cultura organizzativa della PA. In particolare la maggiore attenzione per i risultati finali dell'attività amministrativa porterà a rivedere profondamente le procedure della stessa e ad individuare i fattori chiave per l'ottenimento del risultato migliore.

Tra questi fattori chiave è sicuramente da considerare la gestione del personale pubblico. E' evidente che una corretta politica del personale nelle Pubbliche Amministrazioni debba essere considerata con attenzione, tenendo conto che senza una fattiva collaborazione del personale, ogni tentativo di riforma del sistema amministrativo sarebbe inutile. Sono auspicabili una tendenza verso una fase di "privatizzazione del pubblico impiego", una contrattazione collettiva anche per i pubblici dipendenti e l'individuazione di meccanismi di incentivazione, economica e non, tendenti a valorizzare il personale.

Se la conoscenza viene considerata la risorsa strategica più importante dell'organizzazione e su di essa, pertanto, si pensa di fondare il vantaggio competitivo, ciò ha un impatto non indifferente sulla formazione aziendale, che dovrebbe essere volta soprattutto alla diffusione e alla distribuzione della conoscenza stessa. In particolare, il *knowledge management* e la formazione non andranno considerati su posizioni separate.

L'intero sistema della conoscenza e della formazione deve stimolare e raccogliere tutti quegli elementi di crescita e di sviluppo proposti in maniera incalzante dalla realtà contemporanea. Il quadro che ne emerge è sempre più chiaro: ritardo progressivo accumulato sul terreno dell'innovazione e della ricerca e calo della produttività. Per quanto riguarda gli investimenti "per produrre innovazione", la spesa delle aziende che operano nel settore delle tecnologie non va oltre il 5,2% del PIL, contro il 7% della media europea; e negativo è anche il dato sulla spesa che le aziende private investono in Ricerca e Sviluppo: appena lo 0,56% del PIL. Il confronto con la media europea (1,3%), con gli Stati Uniti (2,04%) e con il Giappone (2,28%) non ha bisogno di commenti.

Poco confortanti anche le cifre sui fondi pubblici destinati alla ricerca: appena lo 0,54% del PIL. E il dato acquista un'ulteriore negatività se comparato a quello degli altri Paesi industrializzati. L'Italia è al di sotto della media europea, di quella statunitense e di quella giapponese.

Un altro indicatore del ritardo italiano è rappresentato dagli scambi con l'estero, in cui il settore copre solo il 6,3% degli scambi totali. Anche in questo caso Giappone, Stati Uniti e Unione Europea sovrastano ancora una volta l'Italia. Altro elemento di debolezza è l'assenza di solidi rapporti tra Università, aziende e territorio.

Ci sono poi altri fattori, legati alla composizione sociale italiana: la bassa percentuale di popolazione con istruzione secondaria e la tendenza a invecchiarsi del Paese, in primo luogo. Innovatori possono esserlo anche gli *over* cinquanta, ma i giovani possono dare senz'altro un contributo maggiore.

Per quanto riguarda gli aiuti di Stato per l'innovazione, il ricorso ad essi, deve essere un'eccezione, non la norma. Devono essere concessi solo a titolo temporaneo, in base a criteri razionali, allo scopo di supplire alle inefficienze del mercato e aiutare i soggetti più piccoli coinvolti in operazioni di innovazione, favorendo però una migliore cooperazione con le Università.

Gli aiuti di Stato dovrebbero rappresentare uno strumento volto a correggere gli squilibri che non possono essere affrontati con gli strumenti di politica abituali. Queste misure, inoltre, devono essere coerenti con quelle intese a ridurre le norme inutili, ad investire nella formazione, a fornire infrastrutture adeguate e a garantire una vera concorrenza. Gli aiuti di Stato all'innovazione devono essere complementari alle corrispondenti politiche comunitarie uniformi ed offrire un valore aggiunto chiaro e misurabile per i beneficiari diretti, nonché avere un impatto secondario sull'economia locale, regionale o nazionale intesa in senso ampio.

Dovrebbero essere ammessi a beneficiare di finanziamenti i progetti che forniscono benefici aggiuntivi e trasmissibili, comportano rischi e generano esternalità positive.

E' fondamentale che le Università ed i centri di ricerca prendano parte a partenariati regionali pubblico-privati in qualità di "intermediari dell'innovazione", o cooperino strettamente con gli stessi. Ciò creerebbe un notevole effetto sinergico in grado di migliorare l'interconnessione tra le attività di ricerca e innovazione delle Università e le necessità delle singole aziende private e dei gruppi imprenditoriali. Si pone anche la necessità di rafforzare i legami fra organizzazioni pubbliche, Università ed aziende private intensificando, tra l'altro, la mobilità del personale di alto livello.

CAPITOLO 2. I PRINCIPALI METODI RISOLUTIVI. LE RISORSE UMANE E LA RIFORMA BRUNETTA.

1. INTRODUZIONE ALLA RIFORMA E PRINCIPI FONDAMENTALI

Uno dei principali tentativi di risoluzione al problema delle inefficienze della Pubblica Amministrazione è stato ideato e portato avanti dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e per l'Innovazione Renato Brunetta.

La sua riforma garantisce una migliore organizzazione del lavoro pubblico, assicura il progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate, ottiene adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico e riconosce finalmente i meriti e i demeriti dei dirigenti pubblici e del personale.

E' la prima volta nella storia della Repubblica che una legge così articolata e rilevante per il rilancio dell'efficienza e della produttività economica nel Paese viene approvata in poco più di 15 mesi.

La riforma coinvolge tutte le amministrazioni pubbliche ed è stata ampiamente condivisa dalle autonomie territoriali. Il decreto legislativo si inserisce nel quadro di un più ampio disegno di riforma che porterà, a seguito dell'emanazione della "Carta dei doveri", a un cambiamento radicale nei rapporti tra P.A., cittadini-utenti e imprese.

Il principio di trasparenza

Come principio ispiratore della riforma, la trasparenza è intesa come accessibilità totale di tutte le informazioni concernenti l'organizzazione, gli andamenti gestionali, l'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali e dei risultati, l'attività di misurazione e valutazione, per consentire forme diffuse di controllo interno ed esterno (anche da parte del cittadino). A tal fine, ogni amministrazione adotta un programma triennale per la trasparenza della

performance e per l'integrità e prevede una apposita pagina web sul programma di trasparenza e integrità.

Premiare il merito

L'asse della riforma è l'attribuzione selettiva degli incentivi economici e di carriera, in modo da premiare i capaci e i meritevoli, invertendo la generale tendenza alla distribuzione a pioggia dei benefici che da decenni si verifica nella pubblica amministrazione.

Il decreto fissa in materia una serie di principi nuovi: non più di un quarto dei dipendenti di ciascuna amministrazione potrà beneficiare del trattamento accessorio nella misura massima prevista dal contratto, non più della metà potrà goderne in misura ridotta al cinquanta per cento, mentre ai lavoratori meno meritevoli non sarà corrisposto alcun incentivo. La distribuzione tra le varie fasce può essere derogata dalla contrattazione collettiva integrativa entro limiti predeterminati.

Inoltre vengono previste forme di incentivazione aggiuntive per le *performance* di eccellenza e per i progetti innovativi; criteri meritocratici per le progressioni economiche; l'accesso dei dipendenti migliori a percorsi di alta formazione.

La valutazione della performance

Il decreto realizza il passaggio dalla cultura di mezzi (*input*) a quella di risultati (*output ed outcome*) al fine di produrre un tangibile miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche.

Per facilitare questo passaggio si mette il cittadino-cliente al centro della programmazione degli obiettivi, grazie alla *customer satisfaction*, alla trasparenza e alla rendicontazione; si rafforza il collegamento tra retribuzione e performance.

Per rafforzare la cultura della valutazione e della trasparenza nelle Amministrazioni si istituiscono una apposita Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità e Organismi indipendenti di valutazione, in ciascuna amministrazione. La Commissione predisporrà ogni anno una graduatoria di *performance* delle singole amministrazioni statali in

base alla quale la contrattazione collettiva nazionale ripartirà le risorse premiando le migliori strutture e alimentando una sana competizione.

La contrattazione collettiva nazionale ed integrativa – Riforma dell'ARAN

Il decreto si propone di dare vita a un processo di convergenza con il settore privato prevedendo che il dirigente sia, quale rappresentante del datore di lavoro pubblico (identificato in modo ampio nei cittadini utenti e nei contribuenti), il responsabile della gestione delle risorse umane e della qualità e quantità del prodotto delle pubbliche amministrazioni.

Di particolare rilievo è anche il principio della inderogabilità della legge da parte della contrattazione, a meno di specifica indicazione della legge stessa, posto dal legislatore in apertura della legge n. 15/2009 cui viene data puntuale attuazione nel decreto legislativo in ragione della peculiarità della parte datoriale pubblica.

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

L'ARAN stessa viene rafforzata prevedendo che il Presidente sia nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previo favorevole parere delle competenti Commissioni parlamentari. Il Presidente rappresenta l'Agenzia e coordina il Comitato di indirizzo e controllo, composto da quattro esperti di riconosciuta competenza, con il compito di coordinare la strategia negoziale e di assicurarne l'omogeneità, verificando che le trattative si svolgano in coerenza con le direttive contenute negli atti di indirizzo.

I dirigenti

I dirigenti sono i veri responsabili dell'attribuzione dei trattamenti economici accessori in quanto ad essi compete la valutazione della performance individuale di ciascun dipendente, secondo criteri certificati dal sistema di valutazione.

La nuova normativa valorizza dunque la figura del dirigente, il quale avrà a disposizione reali e concreti strumenti per operare e sarà sanzionato, anche economicamente, qualora non svolga efficacemente il proprio lavoro.

Viene promossa la mobilità, sia nazionale che internazionale, dei dirigenti e si prevede che i periodi lavorativi svolti saranno tenuti in considerazione ai fini del conferimento degli incarichi dirigenziali.

Vengono infine fissate nuove procedure per l'accesso alla dirigenza: in particolare, si prevede che l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia nelle amministrazioni statali e negli enti pubblici non economici avviene per concorso pubblico per titoli ed esami, indetto dalle singole amministrazioni per il cinquanta per cento dei posti disponibili annualmente, e che i vincitori del concorso saranno tenuti a compiere un periodo di formazione presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale.

Sanzioni e procedimento disciplinare

Quanto alle norme in materia di disciplina, il decreto determina, in primo luogo, una semplificazione dei procedimenti ed un incremento della loro funzionalità, soprattutto 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 e la previsione della validità della pubblicazione del codice disciplinare sul sito telematico dell'amministrazione.

Viene poi disciplinato in modo innovativo il rapporto fra procedimento disciplinare e procedimento penale; per i casi di false attestazioni di presenze o di falsi certificati medici sono introdotte sanzioni molto incisive, anche di carattere penale, non soltanto nei confronti del dipendente, ma altresì del medico eventualmente corresponsabile. 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 collettiva¹⁴.

¹⁴ Brunetta R. (2009), Comunicato stampa di introduzione alla riforma riportato sul portale web www.riforma.brunetta.com

2. IL TESTO DELLA RIFORMA

Le disposizioni del decreto assicurano una migliore organizzazione del lavoro, il rispetto degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, l'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, la selettività e la concorsualità nelle progressioni di carriera, il riconoscimento di meriti e demeriti, la selettività e la valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali, il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza, l'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico ed il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo, nonché la trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche anche a garanzia della legalità¹⁵.

MISURAZIONE, VALUTAZIONE E TRASPARENZA DELLA PERFORMANCE

La misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento.

Ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare ed a valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti.

Le amministrazioni pubbliche adottano modalità e strumenti di comunicazione che garantiscono la massima trasparenza delle informazioni concernenti le misurazioni e le valutazioni della performance.

Le amministrazioni pubbliche adottano metodi e strumenti idonei a misurare, valutare e premiare la performance individuale e quella organizzativa, secondo criteri strettamente

¹⁵ DECRETO LEGISLATIVO 27 ottobre 2009, n. 150.

connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi e da ciò non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il ciclo di gestione della performance si articola in diverse fasi: definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori; collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse; monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi; misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale; utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito; rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Gli obiettivi sono programmati su base triennale e definiti, prima dell'inizio del rispettivo esercizio, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, essi sono definiti in coerenza con quelli di bilancio e il loro conseguimento costituisce condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa.

Gli obiettivi sono rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione; specifici e misurabili in termini concreti e chiari; tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi; riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno; commisurati ai valori di riferimento derivanti da *standard* definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe; confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente; correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.

Gli organi di indirizzo politico amministrativo, con il supporto dei dirigenti, verificano **l'andamento delle performance** rispetto agli obiettivi e propongono, ove necessario, interventi correttivi in corso di esercizio.

Essi si avvalgono delle risultanze dei sistemi di controllo di gestione presenti nell'amministrazione.

La trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni

concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità

Ogni amministrazione adotta un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da aggiornare annualmente, che indica le iniziative previste per garantire un adeguato livello di trasparenza, la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

Ogni amministrazione ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale in apposita sezione di facile accesso che contenga: il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità ed il relativo stato di attuazione; il Piano e la Relazione; l'ammontare complessivo dei premi collegati alla performance stanziati e l'ammontare dei premi effettivamente distribuiti; i nominativi ed i curricula dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione e del Responsabile delle funzioni di misurazione della performance; i curricula dei dirigenti; le retribuzioni dei dirigenti, con specifica evidenza sulle componenti variabili della retribuzione e delle componenti legate alla valutazione di risultato.

Nel processo di misurazione e valutazione della performance intervengono una Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche; gli Organismi indipendenti di valutazione della performance; l'organo di indirizzo politico amministrativo di ciascuna amministrazione; i dirigenti.

E' ad esempio possibile notare in moltissimi siti relativi a diversi enti della Pubblica Amministrazione come l'introduzione della riforma abbia profondamente modificato l'assetto della comunicazione delle attività svolte, è infatti possibile consultare numerosi prospetti che non solo testimoniano il passaggio ad una effettiva trasparenza di informazioni, indicando dati relativi a retribuzioni, premi, bonus, tassi di assenteismo, ecc., ma mettono soprattutto in evidenza i drastici miglioramenti avuti grazie all'applicazione della normativa.

Le tabelle visibili cliccando il seguente link <http://www.digitpa.gov.it/digitpa/tassi-di-assenza> mostrano chiaramente sia come sia nettamente diminuito il tasso di assenteismo in seguito all'attuazione della riforma nell'ente DigitPA e sia come venga presa in considerazione l'esigenza di trasparenza promossa dalla riforma stessa.

MERITO E PREMI

Le amministrazioni pubbliche promuovono il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche, nonché valorizzano i dipendenti che conseguono le migliori performance attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici sia di carriera.

È vietata la distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla performance in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati.

In ogni amministrazione, l'Organismo indipendente, compila una graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale, distinto per livello generale e non, e del personale non dirigenziale.

In ogni graduatoria il personale è distribuito in differenti livelli di performance: il venticinque per cento è collocato nella fascia di merito alta, il cinquanta per cento è collocato nella fascia di merito intermedia, il restante venticinque per cento è collocato nella fascia di merito bassa, alla quale non corrisponde l'attribuzione di alcun trattamento accessorio collegato alla performance individuale.

In ogni caso deve essere garantita l'attribuzione selettiva della quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance a un percentuale limitata del personale dipendente e dirigente.

Gli strumenti per premiare il merito e le professionalità sono: il bonus annuale delle eccellenze, il premio annuale per l'innovazione, le progressioni economiche, le progressioni di carriera, l'attribuzione di incarichi e responsabilità, l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, in ambito nazionale e internazionale. È inoltre istituito, il bonus annuale delle eccellenze al quale concorre il personale, dirigenziale e non, che si è collocato nella fascia di merito alta nelle rispettive graduatorie.

Il bonus è assegnato alle performance eccellenti individuate in non più del cinque per cento del personale, dirigenziale e non, che si è collocato nella predetta fascia di merito alta.

E' la contrattazione collettiva nazionale che determina l'ammontare del bonus annuale delle eccellenze.

Ogni amministrazione pubblica istituisce un premio annuale per l'innovazione, di valore pari all'ammontare del bonus annuale di eccellenza. Il premio viene assegnato al miglior progetto realizzato nell'anno, in grado di produrre un significativo cambiamento dei servizi offerti o dei processi interni di lavoro, con un elevato impatto sulla performance dell'organizzazione.

L'assegnazione del premio per l'innovazione compete all'organismo indipendente di valutazione della performance, sulla base di una valutazione comparativa delle candidature presentate da singoli dirigenti e dipendenti o da gruppi di lavoro.

Le amministrazioni pubbliche riconoscono selettivamente le progressioni economiche, esse sono attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione.

Le amministrazioni pubbliche, coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni.

L'attribuzione dei posti riservati al personale interno è finalizzata a riconoscere e valorizzare le competenze professionali sviluppate dai dipendenti, in relazione alle specifiche esigenze delle amministrazioni.

Le amministrazioni pubbliche favoriscono la crescita professionale e la responsabilizzazione dei dipendenti pubblici ai fini del continuo miglioramento dei processi e dei servizi offerti.

La professionalità sviluppata e attestata dal sistema di misurazione e valutazione costituisce criterio per l'assegnazione di incarichi e responsabilità secondo criteri oggettivi e pubblici.

Le amministrazioni pubbliche riconoscono e valorizzano i contributi individuali e le professionalità sviluppate dai dipendenti e a tali fini promuovono l'accesso privilegiato dei dipendenti a percorsi di alta formazione in primarie istituzioni educative nazionali e internazionali; favoriscono la crescita professionale e l'ulteriore sviluppo di competenze dei dipendenti, anche attraverso periodi di lavoro presso primarie istituzioni pubbliche e private, nazionali e internazionali.

Parte dei risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione all'interno delle pubbliche amministrazioni è destinata, a

premiare il personale direttamente e proficuamente coinvolto e per la parte residua ad incrementare le somme disponibili per la contrattazione stessa.

Le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità, i casi e le modalità di adozione delle carte dei servizi, i criteri di misurazione della qualità dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i casi e le modalità di indennizzo automatico e forfettario all'utenza per mancato rispetto degli standard di qualità sono stabilite con direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Per quanto riguarda i servizi erogati direttamente o indirettamente dalle regioni e dagli enti locali, si provvede con atti di indirizzo e coordinamento adottati d'intesa con la Conferenza unificata.

SANZIONI DISCIPLINARI E RESPONSABILITÀ DEI DIPENDENTI PUBBLICI

La contrattazione collettiva non può istituire procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari.

Resta salva la facoltà di disciplinare mediante i contratti collettivi procedure di conciliazione non obbligatoria, fuori dei casi per i quali è prevista la sanzione disciplinare del licenziamento, da instaurarsi e concludersi entro un termine non superiore a trenta giorni dalla contestazione dell'addebito e comunque prima dell'irrogazione della sanzione. La sanzione concordemente determinata all'esito di tali procedure non può essere di specie diversa da quella prevista, dalla legge o dal contratto collettivo, per l'infrazione per la quale si procede e non è soggetta ad impugnazione.

Il responsabile, con qualifica dirigenziale, della struttura in cui il dipendente lavora, anche in posizione di comando o di fuori ruolo, quando ha notizia di comportamenti punibili con taluna delle sanzioni disciplinari, senza indugio contesta per iscritto l'addebito al dipendente medesimo e lo convoca per il contraddittorio a sua difesa, con l'eventuale assistenza di un procuratore ovvero di un rappresentante dell'associazione sindacale cui il lavoratore aderisce o conferisce mandato, con un preavviso di almeno dieci giorni. Entro il termine fissato, il dipendente convocato, se non intende presentarsi, può inviare una memoria scritta o, in caso di grave ed oggettivo impedimento, formulare motivata istanza di rinvio del termine per

l'esercizio della sua difesa. Dopo l'espletamento dell'eventuale ulteriore attività istruttoria, il responsabile della struttura conclude il procedimento, con l'atto di archiviazione o di irrogazione della sanzione, entro sessanta giorni dalla contestazione dell'addebito. In caso di differimento superiore a dieci giorni del termine a difesa, per impedimento del dipendente, il termine per la conclusione del procedimento è prorogato in misura corrispondente. Il differimento può essere disposto per una sola volta nel corso del procedimento.

Il responsabile della struttura, se non ha qualifica dirigenziale e se la sanzione da applicare è più grave, egli trasmette gli atti, all'ufficio dandone contestuale comunicazione all'interessato.

Ciascuna amministrazione, secondo il proprio ordinamento, individua l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari. Il predetto ufficio contesta l'addebito al dipendente, lo convoca per il contraddittorio a sua difesa, istruisce e conclude il Procedimento, ma, se la sanzione da applicare è più grave si applicano termini pari al doppio di quelli ivi stabiliti.

Ogni comunicazione al dipendente, nell'ambito del procedimento disciplinare, è effettuata tramite posta elettronica certificata, nel caso in cui il dipendente dispone di idonea casella di posta, ovvero tramite consegna a mano.

Per le comunicazioni successive alla contestazione dell'addebito, il dipendente può indicare, altresì, un numero di fax, di cui egli o il suo procuratore abbia la disponibilità.

Nel corso dell'istruttoria, il capo della struttura o l'ufficio per i procedimenti disciplinari possono acquisire da altre amministrazioni pubbliche informazioni o documenti rilevanti per la definizione del procedimento. La predetta attività istruttoria non determina la sospensione del procedimento, né il differimento dei relativi termini.

Il lavoratore dipendente o il dirigente, appartenente alla stessa amministrazione pubblica dell'incolpato o ad una diversa, che, essendo a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio di informazioni rilevanti per un procedimento disciplinare in corso, rifiuta, senza giustificato motivo, la collaborazione richiesta dall'autorità disciplinare procedente ovvero rende dichiarazioni false o reticenti, è soggetto all'applicazione, da parte dell'amministrazione di appartenenza, della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, commisurata alla gravità dell'illecito contestato al dipendente, fino ad un massimo di quindici giorni.

In caso di trasferimento del dipendente, a qualunque titolo, in un'altra amministrazione pubblica, il procedimento disciplinare è avviato o concluso o la sanzione è applicata presso quest'ultima. In tali casi i termini per la contestazione dell'addebito o per la conclusione del procedimento, se ancora pendenti, sono interrotti e riprendono a decorrere alla data del trasferimento.

In caso di dimissioni del dipendente, se per l'infrazione commessa è prevista la sanzione del licenziamento o se comunque è stata disposta la sospensione cautelare dal servizio, il procedimento disciplinare ha egualmente corso secondo le disposizioni del presente articolo e le determinazioni conclusive sono assunte ai fini degli effetti giuridici non preclusi dalla cessazione del rapporto di lavoro.

Il procedimento disciplinare, che abbia ad oggetto, in tutto o in parte, fatti in relazione ai quali procede l'autorità giudiziaria, è proseguito e concluso anche in pendenza del procedimento penale. Per le infrazioni di minore gravità, non è ammessa la sospensione del procedimento. Per le infrazioni di maggiore gravità, l'ufficio competente, nei casi di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al dipendente e quando all'esito dell'istruttoria non dispone di elementi sufficienti a motivare l'irrogazione della sanzione, può sospendere il procedimento disciplinare fino al termine di quello penale, salva la possibilità di adottare la sospensione o altri strumenti cautelari nei confronti del dipendente.

Se il procedimento disciplinare, non sospeso, si conclude con l'irrogazione di una sanzione e, successivamente, il procedimento penale viene definito con una sentenza irrevocabile di assoluzione che riconosce che il fatto addebitato al dipendente non sussiste o non costituisce illecito penale o che il dipendente medesimo non lo ha commesso, l'autorità competente, ad istanza di parte da proporsi entro il termine di decadenza di sei mesi dall'irrevocabilità della pronuncia penale, riapre il procedimento disciplinare per modificarne o confermarne l'atto conclusivo in relazione all'esito del giudizio penale.

Se il procedimento disciplinare si conclude con l'archiviazione ed il processo penale con una sentenza irrevocabile di condanna, l'autorità competente riapre il procedimento disciplinare per adeguare le determinazioni conclusive all'esito del giudizio penale. Il procedimento disciplinare è riaperto, altresì, se dalla sentenza irrevocabile di condanna risulta che il fatto

addebitabile al dipendente in sede disciplinare comporta la sanzione del licenziamento, mentre ne è stata applicata una diversa.

Ferma la disciplina in tema di licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo e salve ulteriori ipotesi previste dal contratto collettivo, si applica comunque la sanzione disciplinare del licenziamento nel caso di falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustificazione dell'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o che attesta falsamente uno stato di malattia; in caso di assenza priva di valida giustificazione per un numero di giorni, anche non continuativi, superiore a tre nell'arco di un biennio o comunque per più di sette giorni nel corso degli ultimi dieci anni ovvero mancata ripresa del servizio, in caso di assenza ingiustificata, entro il termine fissato dall'amministrazione; in caso di ingiustificato rifiuto del trasferimento disposto dall'amministrazione per motivate esigenze di servizio; in caso di falsità documentali o dichiarative commesse ai fini o in occasione dell'instaurazione del rapporto di lavoro ovvero di progressioni di carriera; in caso di reiterazione nell'ambiente di lavoro di gravi condotte aggressive o moleste o minacciose o ingiuriose o comunque lesive dell'onore e della dignità personale altrui; in caso di condanna penale definitiva, in relazione alla quale è prevista l'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero l'estinzione, comunque denominata, del rapporto di lavoro.

Il licenziamento in sede disciplinare è disposto, nel caso di prestazione lavorativa, riferibile ad un arco temporale non inferiore al biennio, per la quale l'amministrazione di appartenenza formula, una valutazione di insufficiente rendimento e questo è dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione stessa.

Il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustifica l'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia è punito con la reclusione e con una multa di ammontare variabile e di importo massimo di euro 1.600. La medesima pena si applica al medico e a chiunque altro concorre nella commissione del delitto.

Il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che attesta falsamente la propria presenza in servizio è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a

titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno all'immagine subito dall'amministrazione.

La sentenza definitiva di condanna o di applicazione della pena per il delitto per il medico, può comportare la sanzione disciplinare della radiazione dall'albo e, se dipendente di una struttura sanitaria pubblica o se convenzionato con il servizio sanitario nazionale, il licenziamento per giusta causa o la decadenza dalla convenzione. Le medesime sanzioni disciplinari si applicano se il medico, in relazione all'assenza dal servizio, rilascia certificazioni che attestano dati clinici non direttamente constatati né oggettivamente documentati.

La condanna della pubblica amministrazione al risarcimento del danno derivante dalla violazione, da parte del lavoratore dipendente, degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa, comporta l'applicazione nei suoi confronti, ove già non ricorrano i presupposti per l'applicazione di un'altra sanzione disciplinare, della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di tre giorni fino ad un massimo di tre mesi, in proporzione all'entità del risarcimento.

Quando il lavoratore cagiona grave danno al normale funzionamento dell'ufficio di appartenenza, per inefficienza o incompetenza professionale accertate dall'amministrazione, il giudizio disciplinare stabilisce le mansioni e la qualifica per le quali può avvenire l'eventuale ricollocamento. Durante il periodo nel quale è collocato in disponibilità, il lavoratore non ha diritto di percepire aumenti retributivi sopravvenuti.

Il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare, dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare o a valutazioni sull'insussistenza dell'illecito disciplinare irragionevoli o manifestamente infondate, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare, comporta, per i soggetti responsabili aventi qualifica dirigenziale, l'applicazione della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione in proporzione alla gravità dell'infrazione non perseguita, fino ad un massimo di tre mesi in relazione alle infrazioni sanzionabili con il licenziamento, ed altresì la mancata attribuzione della retribuzione di risultato per un importo pari a quello spettante per il doppio del periodo della durata della sospensione. Ai soggetti non aventi qualifica dirigenziale si applica la sanzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, ove non diversamente stabilito dal contratto collettivo.

La responsabilità civile a carico del dirigente in relazione a profili di illiceità nelle determinazioni concernenti lo svolgimento del procedimento disciplinare è limitata, in conformità ai principi generali, ai casi di dolo o colpa grave.

Nell'ipotesi di assenza per malattia protratta per un periodo superiore a dieci giorni, e, in ogni caso, dopo il secondo evento di malattia nell'anno solare l'assenza viene giustificata esclusivamente mediante certificazione medica rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.

L'Amministrazione dispone il controllo in ordine alla sussistenza della malattia del dipendente anche nel caso di assenza di un solo giorno, tenuto conto delle esigenze funzionali e organizzative. Le fasce orarie di reperibilità del lavoratore, entro le quali devono essere effettuate le visite mediche di controllo, sono stabilite con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Il responsabile della struttura in cui il dipendente lavora nonché il dirigente eventualmente preposto all'amministrazione generale del personale, secondo le rispettive competenze, curano l'osservanza di tali disposizioni al fine di prevenire o contrastare, nell'interesse della funzionalità dell'ufficio, le condotte assenteistiche.

Nel caso di accertata permanente inidoneità psicofisica al servizio dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, l'amministrazione può risolvere il rapporto di lavoro.

I dipendenti delle amministrazioni pubbliche che svolgono attività a contatto con il pubblico sono tenuti a rendere conoscibile il proprio nominativo mediante l'uso di cartellini identificativi o di targhe da apporre presso la postazione di lavoro.

La cancelleria del giudice che ha pronunciato sentenza penale nei confronti di un lavoratore dipendente di un'amministrazione pubblica ne comunica il dispositivo all'amministrazione di appartenenza e, su richiesta di questa, trasmette copia integrale del provvedimento¹⁶.

3. LA RIFORMA. STATO DI AVANZAMENTO ED AMBITO DI APPLICAZIONE

¹⁶ 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.

A poco più di un anno dall'entrata in vigore della Riforma Brunetta, la Pubblica Amministrazione inizia a rendere conto dei risultati. Per monitorare l'attuazione delle regole e dei principi contenuti nella Riforma, la Commissione Indipendente per la Valutazione, la trasparenza e l'integrità delle P.A., ha organizzato a Roma un seminario per valutare l'avanzamento della riforma.

Il monitoraggio effettuato dalla Commissione coadiuvata dall'ente Formez P.A. è stato utile per riflettere, con docenti ed operatori del settore, sull'attuazione della Riforma Brunetta e sul primo anno di attività della Civit. Gli argomenti affrontati sono stati molteplici e di grande importanza: il sistema di valutazione della performance, il piano della performance, il programma della trasparenza e dell'integrità, gli organismi indipendenti di valutazione e la definizione degli standard minimi di qualità. I risultati dell'indagine sono indispensabili per capire in che modo le P.A. hanno accolto le direttive Civit e per verificare se l'adozione del Piano della performance e del Programma della trasparenza è avvenuta effettivamente. Ora inizia una nuova fase, indirizzata a verificare se il servizio pubblico migliora in termini di efficacia e di efficienza e se gli strumenti previsti dalla Riforma Brunetta incidono sulla produttività e sul costo del servizio pubblico.

Tra i nodi irrisolti e le criticità ci sono le conseguenze sul sistema della premialità del blocco per tre anni della contrattazione collettiva, da tale blocco non si può però desumere, il venir meno della valutazione della performance organizzativa e individuale, anche perché tale ultima valutazione è anche indispensabile per la progressione dei dipendenti all'interno delle aree professionali e da un'area a quella superiore, oltre che per l'eventuale attribuzione dell'importo del "dividendo dell'efficienza".

Alla conclusione dell'indagine ci si è resi conto di quanto sia difficile misurare nell'immediato i risultati della Riforma, perché una riforma così importante e dirompente richiede un vero e proprio mutamento culturale per diventare effettiva.

L'azione amministrativa deve rendere un servizio migliore al cittadino, e a tal fine è necessario potenziare il settore dell'informazione ai cittadini e garantire la trasparenza. Uno strumento molto utile, è la Carta dei Servizi, già presente in numerose strutture sanitarie al fine di spiegare al cittadino in che modo richiedere una prestazione sanitaria, con quale tempistica e così via.

L'azione della Commissione è volta a far adottare a tutte le P.A., in particolar modo alle strutture sanitarie, la Carta dei Servizi, poi si cercherà di rendere noto ai cittadini questo strumento. In questo modo i cittadini avranno l'opportunità di avvicinarsi al servizio in quanto tale. Le indicazioni dell'Ocse vanno proprio in tal senso: "la P.A. non deve essere fine a se stessa ma deve fornire un servizio di qualità".

Per quanto riguarda la formazione Formez PA e Formez Italia hanno organizzato centinaia di giornate formative al fine di rendere noti i contenuti e le potenzialità della Riforma Brunetta.

In realtà la questione è complessa, è un problema culturale, di formazione ma anche di convinzione psicologica. La Riforma corre il rischio di risolversi in un'attività intellettuale autoreferenziale svolta da poche persone, creando così una spaccatura profonda con il resto degli operatori delle P.A. Per questo motivo le attività formative sono utili a superare lo scetticismo che continua ad avvolgere la Riforma, e Formez PA, Formez Italia e la Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione devono continuare a dare il loro contributo in termini di formazione e informazione, questo perché le Riforme non trovano applicazione con un colpo di bacchetta magica, ma devono entrare nel cervello, nel cuore e nel sangue delle persone. Per il momento l'adeguamento è stato graduale e non eccessivamente rapido, ma ciò non deve scoraggiare, anche perché un adeguamento troppo veloce rischierebbe di essere formale e di incidere poco sulle attività della P.A.

Il problema più delicato è il rapporto con regioni, enti locali e strutture sanitarie, e la loro autonomia. Per quanto riguarda l'attuazione della Riforma nelle regioni è necessaria una legge regionale che applichi i principi fondamentali nel rispetto dell'autonomia degli enti locali. Questo adeguamento non è ancora avvenuto dappertutto. Nel primo trimestre del 2011, però, nove regioni hanno approvato le leggi regionali e hanno disciplinato il modus operandi delle strutture sanitarie e prima dell'estate in tutte le regioni e in tutte le strutture sanitarie la Riforma Brunetta è divenuta operativa e superando la precedente fase di transizione, che ha rappresentato a tutti gli effetti un'ulteriore criticità.

Le Pubbliche Amministrazioni rimanenti si stanno adeguando e ogni giorno arrivano nuovi piani della performance delle varie amministrazioni. Al fine di stimolare le altre Pubbliche Amministrazioni, tutta la documentazione viene subito messa on line in modo tale che possa

essere consultata e presa ad esempio. Per i dirigenti responsabili di eventuali inadempimenti, inoltre, ci potrebbero essere conseguenze di carattere economico.

Per effettuare le verifiche periodiche sul raggiungimento degli obiettivi prefissati verrà predisposta una griglia nella quale saranno inseriti tutti i dati desunti dalla documentazione inviata dalle P.A. In seguito saranno verificate le modalità di redazione del Piano della performance e i criteri attraverso i quali è stata assicurata la trasparenza dell'azione amministrativa e il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Un'ulteriore verifica è prevista per la fine del 2011, quando gli Organismi Indipendenti di Valutazione, dopo aver svolto un'azione di sollecitazione e vigilanza, prepareranno un rapporto dettagliato che sarà valutato dalla Commissione. Alla luce del controllo di gestione svolto durante l'anno, il rapporto dovrà analizzare il raggiungimento degli obiettivi, e in caso contrario i motivi che lo hanno impedito. Queste relazioni saranno, anche come individuazione delle buone prassi, particolarmente utili per adeguare il Piano della performance dell'anno successivo. L'obiettivo è quello di passare progressivamente da un'attività di regolamentazione ad un'attività di verifica dell'attuazione dei regolamenti.

La trasparenza è indispensabile perché consente ai cittadini di conoscere, non soltanto la situazione dei singoli che operano nell'ambito di ogni ente, ma anche in generale il modo di operare dell'amministrazione. In questo modo i cittadini, attraverso forme dirette di partecipazione e di controllo sociale, si rendono conto dell'attività amministrativa delle P.A. La possibilità di controllare direttamente l'operato di un comune, ad esempio, diventerà fondamentale nell'attuazione del federalismo fiscale. Per garantire metodologie di comunicazione uniformi, le PA, seguendo alcune linee guida, dovranno aggiornare o istituire un sito web contenente informazioni sul conferimento degli incarichi, sul trattamento retributivo e sugli indicatori di efficienza e di efficacia relativi all'attività svolta e ai servizi resi. L'attuazione del principio di trasparenza, inoltre, rappresenta un ottimo volano per prevenire i fenomeni di corruzione, in quanto la partecipazione e il controllo sociale dei cittadini possono concorrere a favorire l'integrità dell'azione amministrativa. In tema di trasparenza, infine, le P.A. saranno chiamate ad adottare alcune iniziative concrete, come le giornate della trasparenza, utili per idealizzare il contatto con i cittadini e le associazioni dei consumatori.

Per quanto riguarda la definizione degli standard di qualità dei servizi, le amministrazioni hanno bisogno di tempo per adeguarsi ai principi contenuti nel regolamento. La Commissione Indipendente per la Valutazione, la trasparenza e l'integrità delle P.A., che intanto continua ad avere problemi di organico limitato, ha il compito di proporre al Presidente del Consiglio dei Ministri una direttiva riguardante la determinazione generale degli standard di qualità, l'adozione e l'adeguamento delle carte dei servizi e l'indicazione di eventuali indennizzi ai cittadini in caso di inadempienze della P.A. rispetto ai precetti della Carta dei Servizi. La Commissione affinché possa continuare ad agire rispetto alle proprie competenze, necessita di un continuo ed attento monitoraggio della riforma ad opera del Formez, che dovrebbe proseguire con cadenza semestrale per consentire alla Funzione pubblica e alla Civit, di intervenire tempestivamente in caso di ritardi e di inadempienze nell'attuazione della Riforma Brunetta, coniugando a tale attività quella di divulgazione e formazione¹⁷.

4. LAVORO PUBBLICO. UN'IDENTITA' RITROVATA GRAZIE AL RUOLO DELL'EFFICIENZA

L'emanazione del decreto legislativo n. 150/2009, che reca la riforma della pubblica amministrazione firmata dal ministro Brunetta, segna l'avvio di un percorso complesso ed impegnativo, che vede gli attori del settore coinvolti in una sfida importante: riaffermare la fiducia della collettività nell'operato delle pubbliche amministrazioni e restituire valore alla figura del funzionario pubblico.

Ciò sia mediante diffusione, nel relativo contesto, di una reale cultura dell'efficienza, del merito e dell'integrità, responsabilizzando il lavoratore pubblico, dirigente e non, sul proprio ruolo e sulla rilevanza della funzione che è chiamato a svolgere, facendo emergere, ove occorra, i demeriti rilevati; sia mediante una maggiore partecipazione del cittadino nella gestione dei servizi pubblici, rendendo possibile e concreto il controllo da parte dello stesso sull'utilizzo delle risorse pubbliche, attraverso la massima trasparenza delle informazioni che riguardano l'organizzazione, i costi dei servizi, i trattamenti economici erogati.

¹⁷ Intervista del Formez PA del 23 marzo 2011 ad Antonio Martone, presidente della Civit.

Molte delle misure descritte non sono delle novità. Di efficienza, economicità ed efficacia dell'operato dell'amministrazione, nonché di trasparenza e di partecipazione del cittadino, si parla e si scrive da circa un ventennio. Tuttavia in questi anni il sistema ha registrato settori in cui dette misure non sono state attuate nei termini indicati dalla legge.

La responsabilità della mancata attuazione è da attribuire alle parti e a come hanno interpretato il loro ruolo.

Il vertice politico, la classe dirigenziale, i lavoratori pubblici, le organizzazioni sindacali avrebbero dovuto, ciascuno per la propria parte, contribuire a rendere efficienti le amministrazioni pubbliche ed i relativi servizi, considerando quale referente centrale e comune del loro agire soltanto la collettività.

Spesso, invece, ciascuna parte si è relazionata con gli interessi dell'altra, dimenticando l'interesse pubblico che sta alla base della funzione amministrativa ed il vertice politico si è relazionato con le aspettative delle organizzazioni sindacali. Queste ultime con una tendenza della maggioranza dei lavoratori a non essere valutati ma a ricevere le massime elargizioni economiche, prescindendo dalla produttività eventualmente realizzata.

La stessa classe dirigenziale, a sua volta, ha assecondato una gestione delle risorse strumentale a conseguire il consenso politico del relativo vertice ed ha condiviso le strategie delle organizzazioni sindacali tarate sull'obiettivo di dare tutto a tutti. Insomma, un contesto imperniato sull'autoreferenzialità dei soggetti agenti, ignorando la collettività.

Oggi si è consapevoli che una filosofia di questo tipo, oltre a contrastare con i principi cardine in materia di pubblica amministrazione, non aiuta il Paese ed il sistema economico che, anzi, arretra a fronte di servizi pubblici di scarsa qualità e affatto competitivi.

Un motivo in più per non transigere sull'urgenza di interventi che questa volta siano veramente incisivi. La vera novità insita nella riforma, infatti, è data non tanto dalle sue finalità, che non sono diverse da quelle già contemplate dalla normativa anteriormente vigente, quanto dal fatto di definire un apparato di misure, coerentemente articolato e disciplinato, che costringerà gli attori ad interpretare correttamente il proprio ruolo, neutralizzando eventuali strategie di ostruzionismo, prevedendo sanzioni che incidono sul trattamento retributivo dei dipendenti pubblici, implementando un sistema di soggetti preposti alla valutazione che interagiscono tra loro e che danno conto del relativo operato anche alle associazioni dei consumatori,

associazioni che a loro volta possono esprimere un contributo mediante valutazione dei servizi pubblici erogati alla collettività. Avere come referenti i cittadini diventa così inevitabile e non più trascurabile, anche grazie alle numerose misure in tema di trasparenza.

Un altro aspetto fondamentale di questa riforma è, probabilmente, il ritrovato equilibrio tra privatizzazione e connotazione pubblicistica del lavoro pubblico, equilibrio che è presupposto fondamentale ed essenza della specificità del settore e che è garantito con una duplicità di interventi.

Da un lato, attraverso la definizione dei confini tra ciò che è rimesso alla contrattazione, in quanto attiene ai diritti ed ai doveri connessi con il rapporto di lavoro, e ciò che rimane nell'ambito della disciplina pubblicistica, in quanto attinente alla funzione o all'organizzazione.

Una delle cause che ha vanificato gli obiettivi della precedente riforma è stata la frequente interferenza, in questi anni, della contrattazione collettiva su materie di rilevanza pubblicistica, la cui disciplina, anziché rispondere all'interesse pubblico, è stata indirizzata a favorire il potere sindacale e la logica di riconoscimenti e gratificazioni a pioggia nei confronti dei lavoratori.

Dall'altro, il ritrovato equilibrio tra pubblico e privato è favorito dall'enfatizzazione del ruolo della classe dirigente che deve esprimere in maniera decisa la figura di datore di lavoro che rappresenta, tenendo conto in primis che è sulla prestazione lavorativa svolta da tutti i dipendenti che si fonda il conseguimento delle finalità pubbliche rimesse all'amministrazione.

In sintesi, la riforma ci insegna che il lavoro pubblico, anche se privatizzato, ha un'identità propria che va riconosciuta, sottolineata e valorizzata dai soggetti che operano nel sistema: vertice politico, dirigenti, lavoratori, organizzazioni sindacali. Un'identità che deriva dalla finalità pubblica della funzione e che rende più che mai doveroso il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo, a tutela degli interessi della collettività ad avere servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati alle loro esigenze, ma anche alle risorse pubbliche che vengono utilizzate¹⁸.

¹⁸ Articolo di Antonio Naddeo, capo del dipartimento della Funzione pubblica su Sole24ore del 24 maggio 2009.

CAPITOLO 3. I PRINCIPALI METODI RISOLUTIVI. DALLA DEMATERIALIZZAZIONE ALLA DIGITALIZZAZIONE DEI DOCUMENTI.

1. LA DEMATERIALIZZAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

Il termine “**dematerializzazione**” identifica la tendenza alla sostituzione della documentazione amministrativa solitamente cartacea in favore del documento informatico. Il costo stimato di gestione annuale, comprendente la trasmissione, la protocollazione, le copie e lo stoccaggio per conservazione dei documenti solo nelle Pubbliche Amministrazioni centrali è superiore a 3 miliardi di euro¹⁹.

Gli obiettivi della dematerializzazione sono due, ben distinti tra loro: da una parte si punta ad **eliminare i documenti cartacei** attualmente esistenti negli archivi, sostituendoli con opportune registrazioni informatiche e scartando la documentazione non soggetta a tutela; dall'altra si adottano criteri per evitare o **ridurre grandemente la creazione di nuovi documenti** cartacei. I benefici che ne derivano riguardano l'abbattimento dei costi di gestione degli immobili per la conservazione dei documenti, l'abbattimento dei costi operativi nella archiviazione e ricerca dei documenti, la razionalizzazione del processo di creazione, archiviazione, ricerca e revisione dei documenti, il migliore utilizzo delle risorse operative e adeguamento delle loro competenze ai processi di gestione informatizzata, l'ottimizzazione dei processi attraverso la riduzione delle attività a basso valore aggiunto.

Le attività preliminari alla conversione di un archivio cartaceo ad un archivio virtuale riguardano la progettazione e formazione degli archivi digitali (complessi strutturati di contenuti e relazioni, per la tenuta del sistema informativo, dei suoi contenuti e della sua struttura); l'assegnazione delle responsabilità e predisposizione degli strumenti archivistici (titolario di classificazione e massimario di scarto); l'individuazione dei metadati (profilo dei documenti che descrivono i documenti e gli aggregati logicamente superiori, nel tempo e nello spazio); la

¹⁹ Materiale didattico a cura di Nunzio Casalino trattato durante il corso di Organizzazione Aziendale.

valutazione dell'opportunità di sostituire i documenti cartacei con documenti informatici e attuazione delle politiche di scarto; l'individuazione del sistema informativo e adozione delle misure di sicurezza fisiche e logiche del sistema.

Successivamente è necessario analizzare le tipologie di documenti e di processi da dematerializzare, valutare i costi della conservazione cartacea e della conservazione sostitutiva, determinare i documenti che vanno convertiti in maniera prioritaria, definire un team di progetto in funzione della tipologie di documenti, valutare le soluzioni fornite dall'esterno, definire obiettivi, modalità e tempi di progetto, costituire un team di progetto considerando tutte le risorse da mettere in gioco, e infine avviare il progetto.

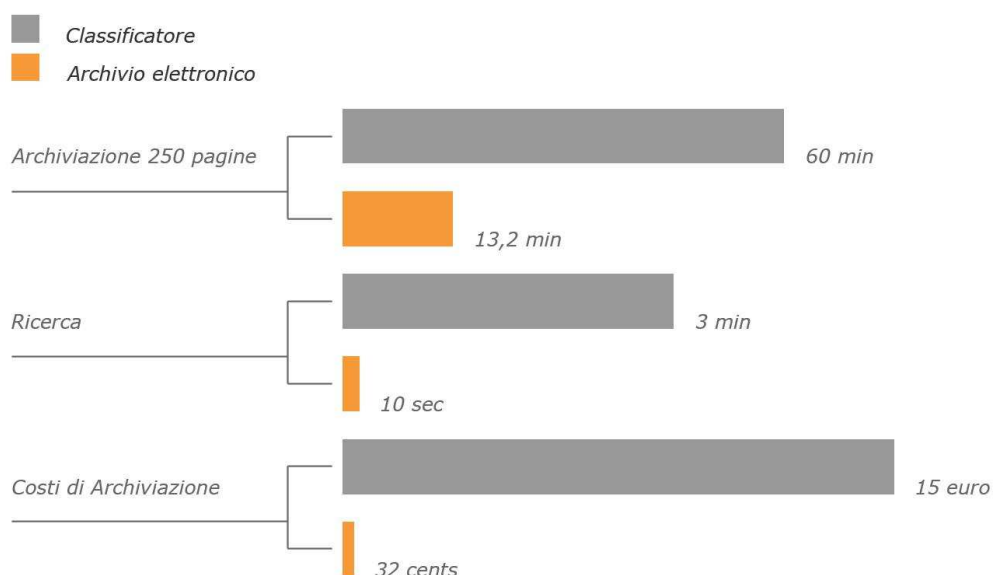


Grafico: a parità di costi del personale, efficienza dell'archivio elettronico rispetto a un costo operatore.

Questi appena illustrati sono i presupposti tecnici essenziali per avviare un progetto di dematerializzazione documentale nella Pubblica Amministrazione, tuttavia, per l'attuazione concreta necessitano una ridefinizione dei processi nelle PA, numerosi interventi formativi per fornire la spinta psicologica al "distacco" dalla carta, un cambiamento di mentalità nel lavoro con la diffusione di nuovi modelli organizzativi, l'impegno della Direzione a promuovere un cambiamento radicale. E' essenziale attuare la cosiddetta "Politica dei piccoli passi", vale a dire

mettere in atto il “coraggio di osare”, di percorrere nuove strade, di affrontare le critiche di chi teme le novità.

Il lieto fine atteso è ovviamente meno carta, meno alberi abbattuti, meno costi, flussi più veloci e certi. In una famosa conferenza stampa tenutasi nel 2005, si disse che si sarebbe potuto risparmiare un miliardo di euro l'anno solo con l'archiviazione ottica dei documenti, diverse decine di milioni di metri cubi di archivi e un altro miliardo tra posta elettronica certificata, firma digitale e decertificazione.

Tutto il processo della gestione elettronica dei documenti, dopo le speranze degli anni '90, si è tradotto nella maggior parte dei casi nell'applicazione del livello minimo del protocollo elettronico, tutta la dematerializzazione, dal lato della produzione dei documenti, rischia di essere confusa con la dematerializzazione della posta tramite PEC e la trasformazione in digitale degli archivi cartacei per ora ha visto coraggiosi tentativi solo in alcuni enti e ha trascurato completamente le raccomandazioni della Commissione per la dematerializzazione.

Ci aspettavamo molto e abbiamo stretto poco: ma perché? Un duplice fenomeno ha caratterizzato i processi normativi in questo ambito e ha determinato conseguenze significative tutt'altro che positive in fase applicativa:

- lo spostamento dell'attenzione e dell'impegno del legislatore dagli investimenti sugli assetti organizzativi a quelli – pur rilevanti e cruciali – di natura tecnologica (la dematerializzazione, la comunicazione telematica, l'interoperabilità dei sistemi);
- la progressiva disattenzione, se non una vera e propria trascuratezza, da parte delle amministrazioni pubbliche (soprattutto centrali) per le iniziative in materia di trasparenza;

Ciò che spesso passa di mente agli addetti ai lavori è che il fine ultimo non è la dematerializzazione in quanto tale, considerando pure tutti i risparmi che ad essa sono connessi, ma l'obiettivo più complesso da raggiungere è la trasparenza e l'open government e la dematerializzazione, l'archiviazione sostitutiva, la gestione elettronica dei documenti sono solo indispensabili mezzi, ma non l'obiettivo finale che invece è fornire ai cittadini, con

un'amministrazione aperta, con archivi accessibili e strutturati per la trasparenza, con la messa a disposizione dell'enorme patrimonio informativo della PA, nuove "capabilities". In altre parole il fine è abilitare i cittadini e le imprese a nuovi progetti e a nuove potenzialità, ad una più efficace partecipazione democratica.

In questo nuovo schema l'informatizzazione non è mai fine a se stessa, ma è al servizio della trasparenza. Compito da svolgere in stretta connessione con investimenti in innovazione organizzativa e normativa.

E' quindi essenziale capire come la PA senza carta sia il luogo dell'accesso, della partecipazione, della trasparenza. Il luogo quindi di quei "beni comuni della conoscenza" che costituiscono un inestimabile giacimento per lo sviluppo dei lavori creativi che ci potranno portar fuori dalla crisi più forti e più competitivi.

Si presterà attenzione anche alle soluzioni tecnologiche, si darà conto alle innovazioni sia nella archiviazione sostitutiva, sia nella gestione documentale integrata. Ma in un'ottica strategica e non tattica: senza perdere quindi mai di vista la necessaria "restituzione" ai cittadini di saperi e di conoscenza.

Per le amministrazioni diventa un impegno politico primario, sancito per altro come principio pure dalla recente "riforma Brunetta", per le aziende di tecnologie avanzate diventa un eccezionale campo di impegno, molto maggiore che non la sola gestione documentale, che potrebbe diventare domani una nuova importante frontiera per dare un'organica strategia al processo di informatizzazione della PA²⁰.

2. LA DIGITALIZZAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE²¹

2.1 E-GOVERNMENT E REGOLAMENTAZIONE

²⁰ *Organizzazione, teoria, progettazione, cambiamento* di Gareth R. Jones cap.13 Innovazione e cambiamento tecnologico.

²¹ Materiale tratto dalla banca dati "Archivio giuridico", Settore Studi e Documentazione Legislativi Febbraio 2006.

Con il termine e-government si intende l'utilizzo delle tecnologie informatiche nella pubblica amministrazione e in tutti i processi amministrativi nonché erogazione di servizi pubblici finalmente capaci di corrispondere in modo più efficace e trasparente alla domanda collettiva di prestazioni efficienti.

Per e-government si intende quindi un'amministrazione pubblica on line, che dispone di servizi efficienti, dinamici e moderni, il cui presupposto è un nuovo modo di pensare e di regolare giuridicamente il rapporto tra privati e pubblica amministrazione.

Per i cittadini l'e-government significa, concretamente, la fine di procedure farraginose e di lunghe file e anche non dover più fornire reiterate volte informazioni di cui la pubblica amministrazione è già in possesso.

Per quanto riguarda le imprese, l'amministrazione on line permette di migliorare la competitività riducendo il costo dei pubblici servizi.

L'e-government consente di accrescere la trasparenza, assicurare la parità di accesso ai servizi, rafforzare la partecipazione dei cittadini ai processi democratici e all'elaborazione delle politiche pubbliche.

E-government è quindi anche indice di efficienza della Pubblica Amministrazione e di incremento delle sue capacità di fornire sul territorio informazione, documentazione e servizi a favore di associazioni, categorie, imprese e singoli cittadini.

Come evidenziato nel sito del dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, il modello che si vuole implementare è quello di una Pubblica Amministrazione orientata all'utente, cittadino ed impresa, fornitrice di moderni servizi, creatrice di valore pubblico, con cui sia facile operare.

Una pubblica amministrazione efficiente e trasparente nei suoi compiti e nel suo grande patrimonio informativo, è anche e soprattutto un fattore di innovazione e di competitività.

Gli interventi normativi attuati a livello di e-government si sono susseguiti rapidamente negli ultimi anni. Le politiche sull'e-government del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie sono state definite all'interno delle Linee Guida del Governo per lo sviluppo della Società dell'Informazione nella legislatura, pubblicate nel giugno 2002.

In questo documento le iniziative rivolte alle Pubbliche Amministrazioni sono armonizzate a quelle rivolte al sistema paese nel suo complesso, al fine di uno sviluppo coordinato e coerente di tutte le sue componenti.

Le Linee Guida prevedono di conseguire i 10 obiettivi di legislatura fissati dal Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione nel febbraio 2002.

Tali obiettivi riguardano le macro aree della messa on-line dei servizi pubblici, dell'efficienza interna, della valorizzazione delle risorse umane, della trasparenza e della qualità.

Gli obiettivi impegnano in primo luogo le amministrazioni centrali, ma potranno essere di indirizzo anche per le regioni e gli enti locali, che li perseguiranno all'interno delle loro azioni di e-government a livello territoriale.

Il Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie ha inoltre fissato gli obiettivi e le linee di intervento per l'anno 2002 con una apposita Direttiva (Linee Guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione per il 2002).

Con direttiva del 20 dicembre 2002 ha poi indicato le priorità da recepirsi nelle direttive dei vari Ministri per l'anno 2003, in coerenza con quanto previsto dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 2002.

Con la direttiva del 18 dicembre 2003 sono state fornite le "Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione per l'anno 2004". Tale atto di indirizzo individua le priorità di azione per il 2004 proseguendo nella realizzazione del disegno organico di innovazione illustrato nelle Linee Guida del Governo approvate dal Consiglio dei Ministri a maggio 2002 e condiviso con le Autonomie Locali con la sottoscrizione del documento "L'e-government per un federalismo efficiente: una visione condivisa, una realizzazione cooperativa".

Le linee guida per l'anno 2005, pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale n. 35 del 12 febbraio 2005, fanno il punto su ciò che si è fatto e ciò che si deve ancora realizzare fornendo alle Amministrazioni obiettivi da raggiungere e direttive sulle modalità d'attuazione.

La prima fase del processo di digitalizzazione della PA ha, infatti, mirato a promuovere le iniziative d'innovazione attraverso il cofinanziamento di progetti sul territorio stimolando la cooperazione e l'interoperabilità tra gli enti e, in generale, la diffusione della "cultura dell'innovazione" che impone di sostituire gli strumenti e le modalità "tradizionali" nel rapporto cittadino-PA e nello svolgimento delle attività interne alla PA stessa.

Gli ultimi importanti interventi normativi in materia sono:

- il decreto legislativo sul "Sistema Pubblico di Connettività" con l'obiettivo di collegare per via telematica tutte le Amministrazioni pubbliche del Paese;

- la pubblicazione del "Codice dell'Amministrazione digitale" con l'obiettivo di fornire un assetto unitario ed organico al complesso di diritti dei cittadini e delle imprese e ai doveri delle Amministrazioni in materia di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni.

2.2 INFORMATIZZAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E PROGETTI DI E-GOVERNMENT

Le pubbliche amministrazioni hanno assistito, in questi ultimi anni, alla continua e rapida evoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, le quali costituiscono un importante strumento di innovazione, capace di incidere sulle attività e sui comportamenti degli individui e delle imprese, nonché sugli eventi sociali ed economici della società stessa. Questa evoluzione ha comportato l'accentuarsi dell'attenzione dei governi per l'Information Technology (IT) e per la sua valenza strategica come fattore di ammodernamento delle strutture pubbliche. Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono infatti strumento chiave per la trasformazione e l'integrazione delle amministrazioni degli stati dell'Unione Europea, in quanto fattore abilitante del cambiamento. Il tema dell'IT ha assunto una rilevanza tale da indurre tali Paesi a predisporre dei mezzi di definizione e di armonizzazione delle politiche di innovazione tecnologica, nonché ad investire enti appositamente istituiti, ovvero direttamente organi di Governo, della responsabilità in ordine alla promozione ed allo sviluppo dell'informatica pubblica nel territorio di competenza. L'esigenza di assicurare all'IT della pubblica amministrazione uno sviluppo ordinato in termini istituzionali si è manifestata sin dalla prima metà degli anni novanta, quando, nel 1993, è stato istituito un apposito organismo centrale, con il rango di Autorità, che, possedendo capacità di indirizzo tecnico-organizzativo, aveva la funzione di coordinare e pianificare le iniziative e gli investimenti statali nell'ambito del generale processo di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, al fine di garantire la razionale utilizzazione e l'interconnessione dei sistemi informatici delle amministrazioni.

Negli anni Novanta, il ruolo esercitato dai suddetti sistemi informativi è andato sempre più modificandosi: essi, infatti, da mero strumento di ausilio per le singole amministrazioni pubbliche, si sono trasformati in vere e proprie strutture informative decentrate di settore, poste al servizio di una pluralità di utenti, a livello centrale e locale, coinvolti nelle varie

politiche. In questo scenario, si è radicata, anche in Italia, la convinzione che il governo dell'IT pubblica costituisce un importante strumento di sviluppo non solo per la pubblica amministrazione, ma anche per l'economia dell'intera società. Gli indirizzi strategici dei documenti di programmazione economica e finanziaria e le direttive del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, hanno dato grande importanza allo sviluppo del cosiddetto governo elettronico attraverso:

- la progettazione di servizi on-line, sia accedendo ad applicazioni esistenti che a nuove applicazioni che integrino i dati di diverse amministrazioni;
- l'analisi della capacità delle organizzazioni pubbliche a imbarcarsi in un piano di trasformazione basato sulle tecnologie informatiche;
- la definizione dei criteri di interoperabilità tra le amministrazioni;
- la creazione delle strutture di governo e di indirizzo strategico;
- le modalità di comunicazione e coinvolgimento degli utenti (cittadini, imprese, terzo settore, etc.).

Tale strumento, infatti, essendo un complemento naturale dello sviluppo della Società dell'Informazione, contribuisce al miglioramento del livello dei servizi: si pensi, ad esempio, alle piccole e medie imprese che potranno interagire con le amministrazioni in maniera elettronica per ottemperare agli obblighi di legge ovvero richiedere documentazione e ottenere informazioni.

In questo quadro il ruolo del Dipartimento della funzione pubblica è orientato a migliorare la capacità delle amministrazioni nel cogliere le opportunità offerte dalle tecnologie, tenendo conto di due delicati equilibri: quello tra innovazione tecnologica e innovazione organizzativa e quello tra canali innovativi e tradizionali di erogazione dei servizi.

In tal senso le diverse amministrazioni regionali, soprattutto quelle del nord del nostro paese hanno messo in campo alcuni dei loro punti di forza, tra cui un'elevata competitività tecnologica, la presenza di imprese a dimensione internazionale, un sistema formativo all'avanguardia e con buona copertura territoriale, una competitività manifatturiera con orientamento alla concertazione e un alto potenziale culturale. L'attenzione per lo sviluppo della Società dell'Informazione, ha costituito uno degli aspetti del più generale progetto di

“innovazione” regionale. Un progetto facilitato anche dall’azione di riforma e di ammodernamento tecnologico della Pubblica Amministrazione regionale.

La I^a fase di attuazione dell’e-government nelle Regioni e negli Enti Locali si è sviluppata tra ottobre 2001 ed aprile 2003, secondo tre linee di azione fortemente correlate fra loro: la promozione di progetti di e-government volti allo sviluppo di servizi infrastrutturali e servizi finali all’utenza, la definizione di un comune quadro tecnico e metodologico di riferimento, la creazione della rete dei Centri Regionali di Competenza (CRC). La prima linea di azione si è realizzata mediante l’emissione di un Avviso per il cofinanziamento di progetti finalizzati all’individuazione e realizzazione di servizi on-line per cittadini ed imprese. La valutazione dei progetti ha messo in luce il buon livello di progettualità espressa dal territorio, che ha consentito di selezionare 134 progetti, di cui 26 nel Sud, per complessivi 500 milioni di euro (di cui 120 ml cofinanziati dal Ministero per l’innovazione e le tecnologie). I progetti selezionati sono finalizzati in massima parte all’erogazione di servizi pubblici in rete a larga parte della popolazione e delle imprese.

Gli obiettivi che tali progetti si propongono riguardano da un lato la semplificazione, l’efficienza e la competitività delle circa 4.000 pubbliche amministrazioni che si sono impegnate in questo percorso di modernizzazione; dall’altro il sostegno alla coerenza ed integrazione tra il livello locale e il sistema nazionale. Coerentemente agli obiettivi illustrati, l’ICT è utilizzata dai progetti quale risorsa strategica per la definizione del rapporto tra le diverse autonomie locali e l’armonizzazione dei processi innovativi a livello nazionale. Nella primavera del 2003 sono state firmate tutte le convenzioni di attivazione dei progetti. Da giugno 2003 a marzo 2004 il CNIPA (Centro nazionale per l’informatica nella pubblica amministrazione) è all’indirizzo ha supportato la pianificazione esecutiva dei progetti cofinanziati, propedeutica all’avvio del monitoraggio dello stato avanzamento dei lavori. Il sistema di monitoraggio applicato rappresenta un approccio innovativo finalizzato alla puntuale verifica delle attività progettuali effettivamente realizzate ed alla conseguente erogazione delle diverse tranches di cofinanziamento previste.

La II^a fase si differenzia per il fatto di non prevedere un unico bando nazionale, ma diverse azioni mirate. Essa prevede la realizzazione di cinque linee di azione:

- 1) Lo sviluppo dei servizi infrastrutturali locali e Sistema Pubblico di connettività (SPC);
- 2) Diffusione territoriale dei servizi per cittadini ed imprese;

- 3) L'inclusione dei piccoli Comuni nell'attuazione dell' e-government;
- 4) L'avviamento di progetti per lo sviluppo della cittadinanza digitale (e-democracy);
- 5) La promozione dell'utilizzo dei nuovi servizi presso cittadini e imprese;

La prima linea prevede lo sviluppo dei servizi infrastrutturali locali e SPC, l'obiettivo è quello di individuare e cofinanziare progetti finalizzati alla realizzazione di servizi infrastrutturali adeguati per l'erogazione di servizi finali: i servizi delle reti regionali e/o territoriali e le strutture per la loro gestione, i servizi di gestione delle carte dei servizi a livello regionale, i servizi di interoperabilità dei protocolli e della gestione documentale.

Le Amministrazioni pubbliche centrali e locali saranno sempre più interconnesse per semplificare i rapporti fra i cittadini e la pubblica amministrazione. Sono 56 infatti i progetti regionali cofinanziati dal CNIPA. Prende il via un articolato programma di investimenti per quasi 100 milioni, di cui 35 in co-finanziamento, per creare infrastrutture di rete che consentano ai cittadini e alle imprese di accedere in modo rapido e sicuro ai servizi di e-government. In particolare i 56 progetti ammessi al co-finanziamento statale, puntano a creare le condizioni per condividere il patrimonio informativo tra enti e permettere una gestione delle pratiche e dei procedimenti più veloce e sicura. In tal modo tutte le PA potranno accedere a banche dati comuni e archivi condivisi, grazie all'integrazione delle applicazioni informatiche. Le proposte sono finalizzate allo sviluppo, al potenziamento e alla gestione di reti regionali e territoriali; i servizi di gestione delle Carte Servizi regionale; i servizi per l'interoperabilità e la cooperazione applicativa; il protocollo informatico e i servizi per la gestione documentale.

La seconda linea prevede la diffusione territoriale dei servizi per cittadini ed imprese, non si ritiene conveniente, nella seconda fase di attuazione, promuovere la realizzazione di nuovi progetti di e-government mediante nuovi bandi. I progetti di e-government attualmente cofinanziati prevedono infatti la realizzazione di tutti i servizi prioritari che erano stati indicati come riferimento. La realizzazione in corso però non coinvolge tutte le amministrazioni in modo omogeneo, e non include molti piccoli e medi comuni. La linea di azione ha come obiettivo l'allargamento alla maggior parte delle amministrazioni locali dei servizi per cittadini e imprese in corso di realizzazione con i progetti di e-government. L'attuazione di questo processo prevede la creazione di un catalogo delle soluzioni di e-government, basato sulle "offerte" pervenute in risposta all'avviso e la presentazioni di progetti di riuso, in risposta ad un secondo

avviso Il valore autentico non è nel semplice riutilizzo del software, bensì l'acquisizione di un ricco insieme di competenze progettuali e di esperienze pratiche. Il catalogo sarà ordinato in "aree tematiche": ognuna di esse sarà corredata di informazioni anagrafiche (progetto di origine, amministrazione di appartenenza, tipologia, servizi erogati) e di un documento analitico. Contestualmente all'uscita del catalogo è pubblicato l'avviso che consente agli enti di scegliere tra le soluzioni presenti disponibili e di presentare un vero e proprio "progetto di riuso", valutato da una commissione ad hoc che deciderà su un eventuale cofinanziamento.

La terza linea prevede l'inclusione dei comuni piccoli nell'attuazione dell'e-government, la linea di azione ha come obiettivo l'avvio di esplicite attività di sostegno verso i piccoli comuni, per garantirne la partecipazione piena ai processi di innovazione dell'e-government.

La linea di azione si pone come fine di sostenere i processi di associazionismo e di cooperazione tra i piccoli Comuni, favorire economie di gestione con particolare riferimento alla spesa ICT, migliorare la qualità dei servizi offerti a cittadini, imprese e territorio, attivare iniziative per la riduzione del divario digitale sul territorio.

La quarta linea prevede l'avviamento di progetti per lo sviluppo della cittadinanza digitale (e-democracy), l'obiettivo è quello di avviare progetti di utilizzo delle tecnologie ICT come strumento per promuovere la partecipazione dei cittadini alla vita delle amministrazioni pubbliche e alle loro decisioni. I progetti devono quindi prevedere l'utilizzo di tecnologie adeguate in termini di affidabilità ed accessibilità, la promozione della partecipazione attiva dei cittadini, la garanzia del coinvolgimento effettivo dei decisori pubblici, la valutazione dei risultati del processo di partecipazione.

La Commissione di valutazione ha ammesso al cofinanziamento quasi la metà dei progetti presentati al CNIPA in risposta all'"Avviso per la promozione della cittadinanza digitale" (e-democracy).

Le tematiche affrontate dai progetti di e-democracy riguardano essenzialmente ambiente e territorio, interventi sociali e urbanistica, tributi, tasse locali e sanità. L'e-democracy rappresenta, all'interno della seconda fase del piano di e-government, una linea di azione con una forte propensione sperimentale.

Un'azione caratterizzata da una forte innovatività e originalità sia in termini di contenuti che di approccio alle tecnologie, con l'obiettivo di favorire e incentivare dinamiche di adozione e sperimentazione da parte delle Regioni e delle Amministrazioni locali.

La quinta linea prevede la promozione dell'utilizzo dei nuovi servizi presso cittadini e imprese, la linea di azione ha come obiettivo la promozione dell'uso dei nuovi servizi presso cittadini e imprese. La realizzazione di servizi on-line è condizione necessaria, ma non sufficiente per l'utilizzo degli stessi. E' necessario infatti spostare fasce consistenti di utenza dalla fruizione tradizionale dei servizi alla fruizione dei servizi mediante le nuove modalità di erogazione. A tale scopo ogni amministrazione dovrà prevedere sul proprio territorio un' efficace azione di comunicazione verso la propria utenza. Tali attività di comunicazione faranno riferimento a formati, strumenti e risorse di comunicazione definite per l'insieme dei progetti di e-government, con l'obiettivo di comunicare non solo la disponibilità di un nuovo servizio, ma l'attuazione di un vasto programma di innovazione realizzato congiuntamente da tutte le amministrazioni.

2.3 LA FIRMA DIGITALE

Il Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA) ha elaborato le "Linee guida per l'utilizzo della Firma Digitale" prendendo in esame l'argomento sia dal punto di vista giuridico legale, con particolare attenzione al valore probatorio della firma digitale e della firma elettronica, sia dal punto di vista dei possibili usi e sviluppi di un sistema di certificazione elettronica dei documenti.

Per quanto riguarda il primo aspetto oggetto dell'analisi è noto che a partire del 1997, una serie di provvedimenti legislativi hanno conferito valore giuridico al documento informatico e alla firma digitale. La pubblicazione della Direttiva Europea 1999/93/CE (Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council on a common framework for electronic signatures), nel gennaio del 2000, ha dato ulteriori impulsi al processo legislativo, imponendo un quadro comune agli Stati dell'Unione Europea.

La struttura normativa dettata dal legislatore comunitario ha introdotto differenti sottoscrizioni o, più correttamente, differenti livelli di sottoscrizione. Nel linguaggio corrente, quindi, hanno iniziato a essere utilizzati i termini firma “debole” o “leggera” e firma “forte” o “pesante”.

Quest’ultimo tipo di firma, ovvero quella che il legislatore definisce firma digitale è basata su un sistema a chiavi crittografiche asimmetriche, utilizza un certificato digitale con particolari caratteristiche, rilasciato da un soggetto con specifiche capacità professionali garantite dallo Stato e viene creata mediante un dispositivo con elevate caratteristiche di sicurezza che in genere è una smart card.

L’altra tipologia di firma è la parte complementare. Tutto ciò che non risponde a quanto appena descritto ma è compatibile con la definizione giuridica di firma elettronica è un firma “leggera”. Dal punto di vista giuridico sono notevoli le differenze fra i due tipi di firma: la firma digitale è equivalente a una sottoscrizione autografa; le altre, invece, vengono valutate in fase di giudizio in base a caratteristiche oggettive di qualità e sicurezza.

Come ulteriore garanzia per la pubblica amministrazione, che è obbligata ad accettare i documenti firmati digitalmente, i certificatori che intendono rilasciare certificati digitali validi per le sottoscrizioni di istanze e dichiarazioni inviate per via telematica alla pubblica amministrazione stessa, possono dimostrare di possedere particolari e comunque superiori caratteristiche di qualità e sicurezza e ottenere quindi la qualifica di “certificatore accreditato”. Tale qualifica è sotto il controllo ed è garantita, in Italia, dallo Stato.

Dalle su indicate premesse appare evidente che per ottenere una sottoscrizione equivalente a quella autografa è indispensabile utilizzare la firma digitale, mentre negli altri casi non siamo in presenza di una vera e propria firma ma di un processo di autenticazione con minori requisiti di sicurezza e quindi con una minore efficacia probatoria.

Da quanto esposto inoltre si può dedurre che nella pubblica amministrazione l’espressione del potere di firma nel documento informatico da parte del funzionario che ne ha titolarità, dovrà essere esercitata con la firma digitale.

Per quanto concerne l’utilizzabilità della firma digitale le “linee guida per l’utilizzo della Firma Digitale” elaborate dal CNIPA sottolineano come questo tipo di firma è utile qualora sia

necessario sottoscrivere una dichiarazione ottenendo la garanzia di integrità dei dati oggetto della sottoscrizione e di autenticità delle informazioni relative al sottoscrittore.

Esempi tipici dell'utilizzo della firma digitale possono essere ricercati in tutti gli adempimenti da effettuarsi verso le amministrazioni che richiedono appunto la sottoscrizione di una volontà: denunce, dichiarazioni di cambi di residenza, di domicilio, richieste di contributi, di esenzioni a pagamenti a causa del reddito o di altre condizioni particolari, ricorsi, ecc.

Fra privati può trovare un interessante impiego nella sottoscrizione di contratti, verbali di riunioni, ordini di acquisto, risposte a bandi di gara, ecc.

Peraltro la firma digitale trova già da tempo applicazione nel protocollo informatico, nella procedura di archiviazione documentale, nel mandato informatico di pagamento, nei servizi camerali, nelle procedure telematiche d'acquisto, ecc.

Per quanto riguarda la firma elettronica è necessario distinguere la firma elettronica (generica) che può essere realizzata con qualsiasi strumento (password, PIN, digitalizzazione della firma autografa, tecniche biometriche, ecc.) in grado di conferire un certo livello di autenticazione a dati elettronici dalla firma elettronica avanzata, più sofisticata, che consente di identificare in modo univoco il firmatario garantendo anche l'evidenza di modifiche all'oggetto firmato, apportate dopo la sottoscrizione.

Allo stato dell'arte, solo il sistema a chiavi asimmetriche definito per la firma digitale nella legge italiana soddisfa i requisiti richiesti per la firma elettronica avanzata.

Dalle "Linee guida per l'utilizzo della Firma Digitale" si evince anche il grado di diffusione della firma digitale in Europa. Il F.E.S.A. (Forum of European Supervisor Authority), il cui scopo è far incontrare rappresentanti dei vari organismi di vigilanza nazionali in Europa per l'armonizzazione dei principi e delle tecniche fondamentali che regolano la materia nei rispettivi Stati, ha eseguito nell'ottobre 2002 una ricerca sulla diffusione della firma digitale da cui emerge che l'Italia era, con 500.000 certificati lo Stato con la maggiore diffusione di certificati, seguita dalla Norvegia con 32.000, e dalla Germania, con 26.000. Nel primo trimestre 2004 il numero dei dispositivi rilasciati in Italia per la firma digitale ha superato 1.250.000 unità. Tuttavia sono emerse alcune problematiche giuridiche a seguito della diffusione della firma digitale in Europa in quanto la firma digitale, generata in qualunque Stato membro della Comunità deve, sulla base dei trattati comunitari, essere riconosciuta dagli altri Stati. Al fine di

rendere agevole tale mutuo riconoscimento è indispensabile che le norme nazionali di recepimento della Direttiva europea 1999/93/CE sulle firme elettroniche nei rispettivi Stati, forniscano un insieme comune di garanzie e certezze.

In Italia la firma digitale ha trovato il riconoscimento legislativo necessario per il proprio utilizzo con la pubblicazione, in data 15 aprile 1999, delle regole tecniche costituite dal DPCM 8 febbraio 1999 (oggi sostituito dal DPCM 13 gennaio 2004).

In data 27 gennaio 2000 veniva incluso, nell'elenco pubblico dei certificatori, il primo soggetto autorizzato a rilasciare dispositivi di firma digitale utilizzabili per poter sottoscrivere documenti informatici con la medesima validità giuridica della firma autografa. Un richiamo ben preciso all'articolo 2702 del codice civile ne sanciva, infatti, la validità giuridica, prevedendo appunto che "La scrittura privata fa piena prova, fino a querela di falso, della provenienza delle dichiarazioni da chi l'ha sottoscritta, se colui contro il quale la scrittura è prodotta ne riconosce la sottoscrizione, ovvero se questa è legalmente considerata come riconosciuta".

Quindi la firma digitale era giuridicamente valida, fatta salva la possibilità per il presunto sottoscrittore di disconoscerne la paternità. In tale evenienza era la controparte, e non il sottoscrittore, a doverne dimostrare la reale paternità.

Diversamente se una firma è "legalmente considerata come riconosciuta", ed è il caso, ad esempio, di una firma autenticata da un pubblico ufficiale, è il sottoscrittore che, per vederne nulli gli effetti, deve intentare una querela di falso.

Con il recepimento della Direttiva europea sulle firme elettroniche 1999/93/CE, il DLGS 23 gennaio 2002, n.10, modificando l'articolo 10 (L) " Forma ed efficacia del documento informatico" del DPR 28 dicembre 2000, n.445 (in cui era confluito il DPR 10 novembre 1997, n.513) rafforzava il valore giuridico di una sottoscrizione effettuata con firma digitale. Detto articolo, al comma 3, prescrive che "Il documento informatico, quando è sottoscritto con firma digitale o con un altro tipo di firma elettronica avanzata, e la firma è basata su di un certificato qualificato ed è generata mediante un dispositivo per la creazione di una firma sicura, fa inoltre piena prova, fino a querela di falso, della provenienza delle dichiarazioni da chi l'ha sottoscritto ". Tale decreto legislativo è stato abrogato dall' articolo 75 del Codice dell'amministrazione digitale che dedica la sezione II (artt. 24-37) a "Firme elettroniche e certificatori".

Quindi, alla sottoscrizione con firma digitale “forte” viene data la medesima validità giuridica di una firma autografa autenticata da un pubblico ufficiale.

Invece per quanto riguarda le altre firme elettroniche il valore probatorio è inferiore; in un procedimento legale infatti tali firme elettroniche andranno analizzate di volta in volta dal giudice che deciderà se ammetterle quali prove in giudizio.

Tuttavia tale nuovo strumento ha notevoli potenzialità anche a livello amministrativo, in particolare per quanto concerne i rapporti fra cittadini e pubbliche amministrazioni nonché per la semplificazione delle attività delle stesse amministrazioni.

2.4 LA POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA (PEC)

L'e-mail è ormai lo strumento di comunicazione elettronica più utilizzato per lo scambio di comunicazioni.

La posta elettronica o e-mail (acronimo di Electronic Mail) è un mezzo di comunicazione in forma scritta via Internet, che ha come principale vantaggio quello dell'immediatezza.

I messaggi possono includere testo, immagini, audio, video o qualsiasi tipo di file.

La Posta Elettronica Certificata (PEC) è un sistema di posta elettronica nel quale è fornita al mittente documentazione elettronica, con valenza legale, attestante l'invio e la consegna di documenti informatici. "Certificare" l'invio e ricezione, i due momenti fondamentali nella trasmissione dei documenti informatici, significa fornire al mittente, dal proprio gestore di posta, una ricevuta che costituisce prova legale dell'avvenuta spedizione del messaggio e dell'eventuale allegata documentazione.

Allo stesso modo, quando il messaggio perviene al destinatario, il gestore invia al mittente la ricevuta di avvenuta (o mancata) consegna con precisa indicazione temporale. Nel caso in cui il mittente smarrisca le ricevute, la traccia informatica delle operazioni svolte venga conservata per un periodo di tempo definito a cura dei gestori, con lo stesso valore giuridico delle ricevute.

La fase di sperimentazione, avviata nel 2002 dal Centro Tecnico per la Rupa (Rete Unitaria per la Pubblica Amministrazione) attraverso l'attività pluriennale del Gruppo di Lavoro ivi costituito, è stata condotta con particolare riguardo agli aspetti legati all'interoperabilità ed ha prodotto una serie di documenti tecnici.

Parallelamente sono stati sviluppati, nell'ambito della PA, alcuni progetti che hanno realizzato servizi di posta elettronica certificata partendo dalle regole tecniche che si andavano formando. Le attività sperimentali hanno coinvolto numerosi fornitori di soluzioni. Un tale approccio, decisamente innovativo per il panorama italiano, ha consentito di mettere a punto una norma essendo da un lato coscienti della reale applicabilità (e nel contempo avendo già fatto maturare da un lato le possibilità di impiego della tecnologia) e dall'altro la crescita di un mercato.

Il valore aggiunto della PEC rispetto ad altri canali di comunicazione

Valore aggiunto della PEC		
PEC	<ul style="list-style-type: none"> ✓ certezza consegna ✓ valore legale ✓ certezza casella mittente 	<i>E-mail</i>
PEC	<ul style="list-style-type: none"> ✓ velocità e semplicità ✓ valore legale ✓ ubiquità 	<i>Fax</i>
PEC	<ul style="list-style-type: none"> ✓ certezza del contenuto ✓ velocità e semplicità ✓ tracciabilità mittente 	<i>Raccomandata A/R</i>
PEC	<ul style="list-style-type: none"> ✓ velocità e semplicità ✓ costi ✓ ubiquità 	<i>Consegna brevi manu</i>

La normativa di riferimento rispetto a tale argomento fu proposta dal Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie di concerto con il Ministro per la Funzione Pubblica, il Consiglio dei Ministri nella seduta del 28 gennaio 2005 ha approvato in via definitiva un provvedimento che intende disciplinare le modalità di utilizzo della Posta Elettronica Certificata (PEC) non solo nei rapporti con la PA, ma anche tra privati cittadini.

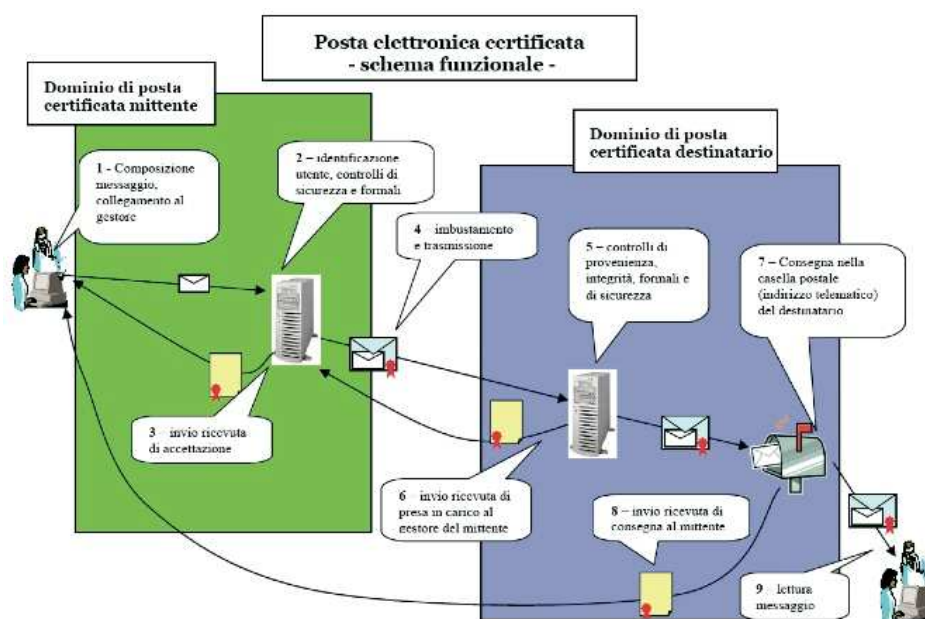
In sintesi le novità contenute nel DPR dell'11 febbraio 2005, sono:

- nella catena di trasmissione potranno scambiarsi le e-mail certificate sia i privati, sia le PA. Saranno i gestori del servizio, iscritti in apposito elenco tenuto dal CNIPA (che verificherà i requisiti soggettivi ed oggettivi inerenti ad esempio alla capacità ed esperienza tecnico-organizzativa, alla dimestichezza con procedure e metodi per la gestione della sicurezza, alla certificazione ISO9000 del processo), a fare da garanti dell'avvenuta consegna.

Per iscriversi all'elenco dovranno possedere un capitale sociale minimo non inferiore a un milione di euro e presentare una polizza assicurativa contro i rischi derivanti dall'attività di gestore;

- i messaggi verranno sottoscritti con la firma digitale avanzata che dovrà essere apposta sia sulla busta, sia sulle ricevute rilasciate dai gestori per assicurare l'integrità e l'autenticità del messaggio;
- i tempi di conservazione: i gestori dovranno conservare traccia delle operazioni per 30 mesi;
- i gestori sono tenuti a verificare l'eventuale presenza di virus nelle email ed informare in caso positivo il mittente, bloccandone la trasmissione;
- le imprese, nei rapporti intercorrenti, potranno dichiarare l'esplicita volontà di accettare l'invio di PEC mediante indicazione nell'atto di iscrizione delle imprese.

Per quanto riguarda le nuove regole tecniche, esse saranno oggetto di un DPCM e conterranno tutti i requisiti tecnico-funzionali che devono essere rispettati dalle piattaforme utilizzate per erogare il servizio. Il Cnipa ha predisposto la proposta di schema di decreto sulle Regole tecniche, approvato dal Collegio.



L'atto è in via di notifica ai competenti uffici della Commissione Europea così come previsto dall'iter legislativo che prevede ancora vari passi. Al termine di questo processo e con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto si aprirà la possibilità, per gli operatori di mercato in possesso dei requisiti previsti dalla legge, di qualificarsi quali gestori di PEC.

Il CNIPA effettuerà le attività di vigilanza e controllo assegnategli dalla norma e, con un apposito Centro di competenza, supporterà le PA ai fini dell'introduzione della PEC nei procedimenti amministrativi.

Anche il Codice dell'Amministrazione Digitale contiene disposizioni in materia di posta elettronica certificata.

3. UN NUOVO PROTOCOLLO INFORMATICO

Il legislatore definisce il protocollo informatico come l'insieme delle risorse di calcolo, degli apparati, delle reti di comunicazione e delle procedure informatiche utilizzati dalle amministrazioni per la gestione dei documenti, ovvero, tutte le risorse tecnologiche necessarie alla realizzazione di un sistema automatico per la gestione elettronica dei flussi documentali.

Ogni sistema di protocollo informatico, che si intende adottare o realizzare, deve ottemperare a specifiche indicazioni, riportate nel Testo Unico.

L'attuale quadro normativo in materia di gestione informatica della documentazione amministrativa, pone il nostro paese all'avanguardia per le possibilità di innovazione e di miglioramento dei servizi della Pubblica Amministrazione.

Lo sviluppo degli strumenti quali la firma elettronica ed il protocollo informatico, integrati ai servizi di interoperabilità, rende possibile la realizzazione effettiva di una gestione completamente automatizzata dei flussi documentali e la conseguente attuazione di profonde innovazioni nelle modalità di lavoro delle amministrazioni e nei rapporti tra esse e i cittadini.

In particolare, i sistemi di protocollo informatico e di gestione dei flussi documentali, possono diventare lo strumento che abilita la completa attuazione della trasparenza amministrativa tra amministrazioni e cittadini e imprese, intesa come concreto diritto del cittadino e dell'impresa di conoscere lo stato delle attività amministrative che li riguardano e avere la garanzia che tali attività siano condotte nel rispetto di regole di priorità e massimo impegno.

Sono tenuti a realizzare la gestione del protocollo con sistemi informativi automatizzati tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le

regioni, le province, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

Ogni Pubblica Amministrazione, perseguendo gli obiettivi previsti dal proprio mandato istituzionale, riceve e produce una enorme quantità di documenti.

Tale attività si estrinseca in processi governati da procedure e regole variabilmente complesse ed articolate.

L'attività di protocollazione è quella fase del processo che certifica provenienza e data di acquisizione del documento identificandolo in maniera univoca nell'ambito di una sequenza numerica collegata con l'indicazione cronologica. Costituisce pertanto il punto nevralgico di tutti i flussi di lavoro tra le Amministrazioni ed all'interno di ciascuna di esse; le modalità di gestione adottate in merito assumono di conseguenza una importanza fondamentale nella strategia operativa della Pubblica Amministrazione.

Inoltre, la memoria relativa ad attività svolte (se necessaria ai bisogni amministrativi degli individui e, ancor più, delle strutture, alla programmazione delle attività future) richiede organizzazione, nel caso specifico un inquadramento nel tempo e nello spazio dei documenti prodotti e conservati e il collegamento con le attività a cui partecipano.

Gli obiettivi che si vogliono raggiungere con lo strumento "protocollo informatico" sono fondamentalmente due:

1. In primo luogo rendere maggiormente efficienti le amministrazioni attraverso l'eliminazione dei registri cartacei, la diminuzione degli uffici di protocollo, la razionalizzazione dei flussi documentali;
2. Secondariamente migliorare la trasparenza dell'azione amministrativa attraverso strumenti che rendano possibile un effettivo esercizio del diritto di accesso allo stato dei procedimenti e ai relativi documenti da parte dei soggetti interessati (cittadini e imprese).

La strategia seguita, dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione prima e dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie poi, sul tema è stata quella di emanare delle norme comuni per la salvaguardia della trasparenza amministrativa (per garantire, ad esempio, la non

modificabilità delle registrazioni, oppure la stretta sequenzialità della numerazione dei documenti), lasciando alla autonomia di ciascuna amministrazione tutti gli aspetti relativi al miglioramento della propria efficienza interna, come la scelta sull'organizzazione del flusso interno di lavorazione dei documenti e sul livello di automazione attuabile.

Allo scopo di dare impulso alla realizzazione dei sistemi di protocollo informatico e conseguentemente a progetti volti alla trasparenza dell'azione amministrativa il Governo ha istituito presso il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie un Project Office composto da esperti della materia per il coordinamento delle attività di dispiegamento del progetto nella P.A. centrale e locale.

L'attuazione del progetto protocollo informatico è il primo passo per il raggiungimento degli obiettivi di trasparenza previsti in uno dei 10 obiettivi di legislatura.

A tale scopo sono stati avviati dei gruppi di lavoro con alcune amministrazioni per la realizzazione di sistemi integrati di protocollo informatico e di processi amministrativi automatizzati.

In questa attività il Project Office offre alle amministrazioni una collaborazione tecnica e acquisisce le informazioni relative ai modelli architettonici dei vari progetti, al loro contesto applicativo, alle problematiche sorte in termini di identificazione degli interlocutori, sicurezza, privacy e quant'altro allo scopo di individuare una casistica da mettere a disposizione delle amministrazioni che intendano in futuro realizzare progetti analoghi e che pertanto si trovano di fronte a prescindere dal tipo di processo amministrativo da mettere in trasparenza di fronte a problematiche simili.

4. IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE ED IL NUOVO CAD 2.0

Il Codice dell'amministrazione digitale, adottato con decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, in vigore dal 1° gennaio 2006, accorpa e riordina la normativa in materia di attività digitale delle pubbliche amministrazioni.

Il Codice è il risultato di oltre due anni di lavoro, di continue interazioni con tutti i livelli istituzionali, con le Regioni e le Autonomie Locali. E' stato redatto dal Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie in collaborazione con tutte le amministrazioni statali interessate e con il contributo di personalità del mondo dell'università, della ricerca, dell'imprenditoria, degli ordini professionali e delle associazioni di categoria.

L'Italia è tra le prime nazioni a dotarsi di un simile strumento normativo, frutto di una rielaborazione in chiave moderna delle numerose leggi e norme che riguardano l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione da parte degli uffici pubblici nei rapporti con cittadini e imprese, sia la loro adozione nei rapporti giuridici tra privati. Il Codice dell'amministrazione digitale rappresenta una vera e propria "costituzione digitale" che in oltre settanta articoli definisce diritti e doveri, principi e prospettive del cittadino italiano nella Società dell'Informazione.

L'art. 2 (Finalità e ambito di applicazione) stabilisce, al primo comma che “ Lo Stato, le regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione”.

Il secondo comma prevede che “Le disposizioni del presente codice si applicano a tutte le pubbliche amministrazioni salvo che sia diversamente stabilito, nel rispetto della loro autonomia organizzativa e comunque nel rispetto del riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione”.

Nella Pubblica Amministrazione digitale i cittadini e le imprese hanno nuovi diritti che il Codice precisa e definisce e che rende quindi effettivamente esercitabili:

- **Diritto all'uso delle nuove tecnologie (art. 3):** I cittadini e le imprese hanno diritto di usare le moderne tecnologie informatiche per tutti i rapporti con qualsiasi amministrazione dello Stato. Non sarà più possibile quindi per un'amministrazione o per un gestore di pubblico servizio obbligare i cittadini a recarsi agli sportelli per presentare documenti cartacei, per firmare fisicamente domande o istanze, per fornire chiarimenti: per tutto questo deve essere sempre e dovunque disponibile un canale digitale sicuro,

certificato e con piena validità giuridica che permetta di dialogare con la PA dal proprio computer.

- **Diritto all'accesso e all'invio di documenti digitali (art. 4):** In particolare i cittadini e le imprese hanno diritto di accedere a tutti gli atti che li riguardano e di partecipare a tutti i procedimenti in cui sono coinvolti tramite le moderne tecnologie informatiche e telematiche. Tutte le amministrazioni devono quindi organizzarsi per rendere disponibili agli interessati documenti, atti e procedimenti, in modo sicuro e trasparente, in formato digitale.
- **Diritto ad effettuare qualsiasi pagamento in forma digitale (art. 5):** Dal 1° gennaio 2006 i cittadini e le imprese avranno il diritto di effettuare in modo sicuro qualsiasi pagamento verso le pubbliche amministrazioni centrali attraverso le tecnologie informatiche e telematiche. Non sarà quindi più necessario alcun passaggio materiale di denaro né tanto meno fare file in banca o alla posta.
- **Diritto a ricevere qualsiasi comunicazione pubblica per e-mail (art. 6):** I cittadini e le imprese che ne fanno richiesta hanno diritto a ricevere tutte le comunicazioni dalle pubbliche amministrazioni via e-mail all'indirizzo che avranno dichiarato. La posta elettronica proveniente dalla PA sarà certificata, ossia sarà certa la data e l'ora della spedizione, della sua ricezione e provenienza. Le comunicazioni e i documenti ricevuti in questo modo avranno piena validità giuridica anche verso altre persone o aziende.
- **Diritto alla qualità del servizio e alla misura della soddisfazione (art. 7):** I cittadini e le imprese hanno diritto a servizi pubblici di qualità e che rispondano alle loro reali esigenze. Le pubbliche amministrazioni devono organizzare i servizi in modo da controllarne periodicamente la qualità e la soddisfazione dell'utenza.
- **Diritto alla partecipazione (art. 8):** I cittadini hanno diritto di partecipare al processo democratico e di esercitare i diritti politici usufruendo delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie.
- **Diritto a trovare on-line tutti i moduli e i formulari validi e aggiornati (art. 58):** Entro due anni i cittadini e le imprese avranno diritto a trovare in rete tutti i moduli e i formulari e tutti i documenti rilevanti per qualsiasi pratica verso le pubbliche

amministrazioni. I moduli, i formulari e i documenti che non fossero disponibili in via telematica non saranno più giudicati validi, o almeno non saranno più necessari.

Nella PA digitale questi diritti sono garantiti dalla disponibilità dei seguenti strumenti innovativi a cui il Codice dà piena validità giuridica:

1. La posta elettronica certificata (art. 6 e art. 51).

Si tratta di una e-mail che garantisce ora e data di spedizione e di ricezione, provenienza (con una firma elettronica) e integrità del contenuto. D'ora in poi vale quanto una raccomandata con ricevuta di ritorno, costituisce una prova certa, costa molto meno e si può fare da casa.

2. La firma digitale (art. 21)

È una firma elettronica che garantisce con sicurezza l'identificazione di chi firma e la sua volontà di firmare. Questa firma può sostituire per sempre sigilli, punzoni, timbri e dà validità giuridica a qualsiasi attestazione nei rapporti tra privati, tra privati e pubbliche amministrazioni e tra amministrazioni.

Per rendere più sicura la firma elettronica questa deve essere certificata da un ente certificatore che risponda ai requisiti di legge e che si faccia garante dell'affidabilità della firma. Il codice regola tale certificazione in modo da conferire massima sicurezza alla firma elettronica, meglio di quanto ora avviene con la firma autografa.

3. I documenti informatici (art. 17 e segg.; art. 37; art. 42 e segg.; art. 46 e segg.)

Un documento informatico, sottoscritto con una firma elettronica certificata, ha sempre e dovunque la stessa identica validità del documento cartaceo ad ogni effetto di legge e deve essere accettato da qualsiasi soggetto pubblico o privato. È possibile quindi sostituire i documenti cartacei con documenti informatici, con vantaggi di tempo. Anche tutti i documenti contabili che la legge impone di conservare possono essere sostituiti da documenti informatici secondo le regole prescritte dal Codice e possono quindi essere conservati in forma digitale. Le pubbliche amministrazioni possono raccogliere tutti i documenti relativi ad un procedimento in un fascicolo elettronico e devono comunicare ai cittadini interessati come accedervi, secondo quanto prescrive la legge sulla trasparenza.

Il Codice obbliga tutte le amministrazioni a gestire i documenti con sistemi informatici mediante il protocollo elettronico (certo e non modificabile, a garanzia di equità e di trasparenza, scoraggia malcostumi e forme di corruzione) e l'archiviazione elettronica che consente enormi

risparmi di spazio e soprattutto di rintracciare velocemente qualsiasi documento tra i miliardi di documenti conservati dalle pubbliche amministrazioni.

4. I siti Internet della PA (artt. 56-57)

Quasi tutte le pubbliche amministrazioni hanno già i loro siti Internet, ma il codice ne rende obbligatorie alcune caratteristiche fondamentali: i siti pubblici devono essere accessibili da tutti, anche dai disabili, reperibili, facilmente usabili, chiari nel linguaggio, affidabili, semplici, omogenei tra loro.

I siti Internet diventano la "porta" privilegiata per entrare nelle pubbliche amministrazioni e sono tenuti quindi a riportare alcuni dati necessari per orientarsi: l'organigramma per sapere chi fa cosa; gli indirizzi e-mail a cui rivolgersi per ciascuna necessità; l'elenco dei servizi forniti in rete; l'elenco di tutti i bandi di gara; l'elenco dei procedimenti svolti da ciascun ufficio con la loro durata e il nome del responsabile.

Dopo 15 anni la legge sulla trasparenza diventa quindi concreta. Non bisogna fare più domande per vedere lo stato di una pratica o sapere chi ne è il responsabile e quanto deve durare il procedimento: queste notizie devono essere già a disposizione sul sito della pubblica amministrazione interessata.

5. Le carte elettroniche (art. 67)

La carta di identità elettronica e la carta nazionale dei servizi diventano lo strumento chiave per razionalizzare e semplificare l'azione amministrativa e sono regolate dal Codice per essere uno strumento di autenticazione e di accesso ai servizi in rete della PA che sia universalmente valido in Italia, ma allo stesso tempo che contenga quei servizi e quelle utilità che ciascuna amministrazione territoriale giudichi utile per i propri cittadini.

Nella PA digitale le amministrazioni cooperano tra loro e costituiscono una rete integrata di cui il Codice definisce principi e finalità:

- **Il federalismo efficiente** (art. 12)

LA PA digitale, integrata e interconnessa in rete, è il fattore chiave per costruire un federalismo efficiente. A tal fine il Sistema Pubblico di Connettività costituisce lo strumento che consente ai soggetti pubblici di dialogare, scambiare dati e documenti attraverso standard condivisi e canali sicuri: una rete fatta dalle reti delle pubbliche amministrazioni, che mette in comunicazione PA centrale, PA locale, regioni e soggetti erogatori di servizi pubblici.

- **La cooperazione** (art. 10 e art. 64)

Le pubbliche amministrazioni utilizzano le tecnologie dell'informazione e comunicazione garantendo l'accesso alla consultazione, la circolazione, lo scambio di dati e informazioni, l'interoperabilità, ossia la capacità dei sistemi informatici di scambiarsi e di usare mutuamente informazioni anche se diversi. Le pubbliche amministrazioni devono inoltre collaborare integrando i procedimenti di rispettiva competenza per rendere più efficienti i processi e agevolare i cittadini e le imprese nei loro adempimenti con la PA.

- **La riorganizzazione gestionale e dei servizi** (art. 13)

Il Codice lega strettamente l'utilizzo delle tecnologie al raggiungimento di obiettivi di efficacia, efficienza, economicità dell'attività amministrativa. Le pubbliche amministrazioni devono utilizzare le tecnologie in modo da razionalizzare e semplificare i procedimenti amministrativi, le attività gestionali, la modulistica, le modalità di accesso ai servizi. Non basta informatizzare: l'innovazione tecnologica deve essere chiaramente orientata ad una maggiore efficienza interna ed efficacia dei servizi resi a cittadini e imprese.

- **La gestione informatica dei procedimenti** (art. 37)

Con il Codice nasce il fascicolo informatico. Le pubbliche amministrazioni devono gestire i procedimenti utilizzando le nuove tecnologie e possono raccogliere in un "fascicolo digitale" atti e documenti relativi ad un procedimento anche se prodotti da amministrazioni diverse. In questo modo si accelerano tempi e procedure interne, con maggiore efficienza, minori costi per la pubblica amministrazione e maggiore trasparenza per i cittadini.

- **La trasmissione informatica dei documenti** (artt. 50 e segg.)

Le amministrazioni possono comunicare e trasmettere documenti tra di loro in tempo reale. Il codice dà piena validità giuridica all'utilizzo della posta elettronica nella comunicazione tra uffici pubblici. Anzi è lo strumento con cui di norma le amministrazioni devono comunicare. Comunicazioni, atti e documenti trasmessi per email tra uffici pubblici sono validi ai fini del procedimento amministrativo in tutti i casi in cui è possibile accertare la provenienza e cioè se sono siglate con la firma digitale, oppure con protocollo informatico o trasmessi con posta certificata.

- **La disponibilità dei dati** (art. 53 e art. 60)

Le pubbliche amministrazioni devono rendere disponibili all'utilizzo da parte di altre amministrazioni i dati di cui sono in possesso, attraverso le tecnologie informatiche e telematiche. Ciascuna pubblica amministrazione titolare di dati è quindi tenuta a renderli accessibili, nell'ambito del Sistema Pubblico di Connettività, ad altri soggetti pubblici che ne fanno richiesta per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali.

- **Le basi di dati di interesse nazionale** (art. 62)

Il Codice individua come basi di dati di interesse nazionale un insieme di informazioni, omogenee per tipologia e contenuto, come ad esempio gli archivi delle anagrafi, che sebbene siano possedute da pubbliche amministrazioni diverse, sono necessarie ad altre pubbliche amministrazioni per lo svolgimento dei propri compiti.

Le basi di dati di interesse nazionale costituiscono un sistema informativo unitario che deve essere gestito, nel rispetto delle competenze dell'amministrazione che possiede i dati, garantendo l'allineamento delle informazioni e l'accesso da parte delle amministrazioni interessate nell'ambito del Sistema Pubblico di Connettività. E' questa novità introdotta dal Codice che renderà possibile, ad esempio, passare dall'autocertificazione alla de-certificazione: eliminare cioè la richiesta di un gran numero di certificazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

La PA digitale costa meno rispetto alla pubblica amministrazione nel suo complesso che invece spende cifre considerevoli in nuove tecnologie (circa 1.300 milioni di euro la PA locale e circa 1.800 milioni di euro la PA centrale e gli Enti non economici) e ha dotato quasi tutti i dipendenti (91% dei posti "informatizzabili") di un posto di lavoro in rete, ma a tale sforzo spesso non si è accompagnato un incremento effettivo di efficienza e quindi un risparmio nei costi di funzionamento.

Il Codice mette le condizioni per realizzare una PA che sia più efficiente, elimini gli sprechi e in definitiva costi meno.

- **L'azzeramento dei certificati** (art. 53)

Sono 35 milioni i certificati prodotti annualmente dalle pubbliche amministrazioni con un costo per i cittadini di circa 13,50 euro per ciascun certificato.

La PA digitale potrà praticamente azzerare il numero dei certificati necessari attraverso la trasmissione dei documenti tra amministrazioni e la condivisione dei database. I cittadini e le imprese potrebbero quindi risparmiare oltre 400 milioni di euro.

- **L'uso della posta elettronica** (artt. 6; 49; 50; 51; 52)

Si sono stimati in 31 milioni i messaggi di posta elettronica inviati tra pubbliche amministrazioni e nei contatti di queste con l'esterno e in 18 euro il risparmio ottenuto per messaggio rispetto alla gestione di un messaggio di posta fisico. Il Codice, riconoscendo piena validità giuridica alle comunicazioni per via telematica, pone le basi per un incremento di tale numero e soprattutto per una sostituzione quasi totale della vecchia trasmissione cartacea. Una stima prudente valuta in circa 360 milioni di euro i risparmi che ne potrebbero derivare già dal prossimo anno.

- **Gli archivi digitali** (artt. 46 e segg.)

Con il Codice la pubblica amministrazione senza carta diventa realtà. Tutti gli atti, i dati, i documenti, le scritture contabili ed anche la corrispondenza prodotti o riprodotti in maniera digitale secondo le regole che garantiscono la conformità agli originali hanno la stessa validità giuridica di documenti cartacei e devono essere conservati in archivi informatici. Grazie alla conservazione digitale, si riducono tempi e costi di ricerca dei documenti, ma anche i costi di gestione e manutenzione degli archivi: processi più veloci, risparmi di spesa per le amministrazioni, enorme recupero di spazi prima occupati da ingombranti archivi cartacei.

- **Le conferenze dei servizi on-line** (art. 37)

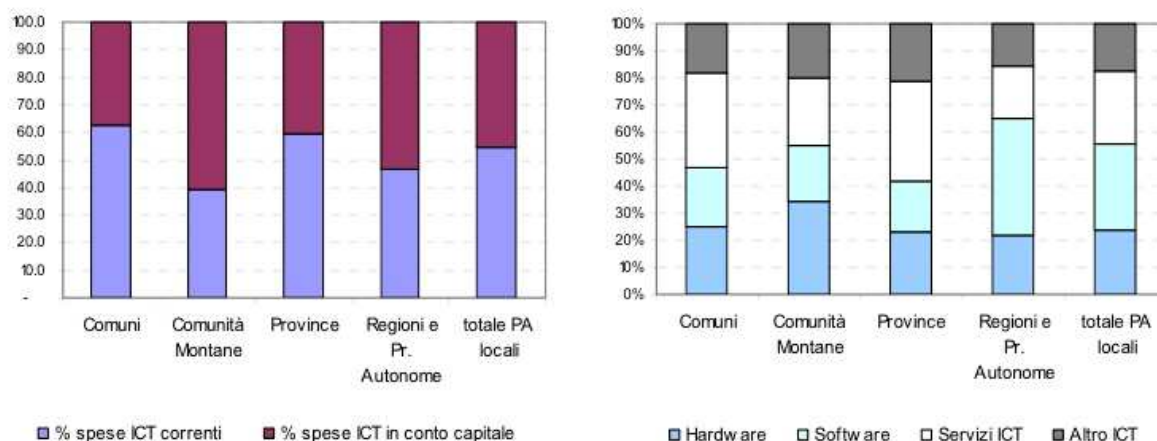
Quando un qualsiasi procedimento pubblico (una licenza, una nuova opera pubblica, un evento, ecc.) coinvolge più amministrazioni, per semplificare il suo svolgimento viene indetta una "conferenza dei servizi" a cui partecipano responsabili di tutti gli enti interessati. Ora il Codice prevede la possibilità che queste conferenze si svolgano on-line, evitando viaggi, spese di trasferta, perdite di tempo e quindi con un notevole risparmio di denaro e una maggiore velocità.

- **Il riuso delle tecnologie** (artt. 70 e segg.)

Il Codice istituisce la banca dati dei programmi informatici riutilizzabili, un elenco di programmi applicativi di proprietà pubblica. Prima di acquisire nuove applicazioni tecnologiche le pubbliche amministrazioni devono verificare se vi sono soluzioni riutilizzabili, che sono cedute in maniera gratuita dalle amministrazioni titolari. Il processo di riuso abbatte i costi degli investimenti in

tecnologie e aiuta anche le amministrazioni con minore capacità di spesa ad acquisire tecnologie innovative. In questo modo tutte le amministrazioni, dalle più grandi alle più piccole potranno erogare servizi avanzati a cittadini e imprese.

Spesa ICT delle Amministrazioni locali per voce economica e tipologia di spesa- Anno 2010



- Gli sportelli per le imprese (art. 9)

Gli sportelli unici per le attività produttive diventano telematici: devono riorganizzarsi per gestire i procedimenti e le attività interne in maniera informatica, acquisire istanze da parte delle imprese ed erogare i servizi attraverso internet e posta elettronica. Per ottenere una maggiore efficienza e per risparmiare risorse il Codice prescrive forme di coordinamento tra le varie amministrazioni interessate che permetterà alle imprese di trovare ovunque una procedura omogenea. A livello centrale nasce il registro informatico degli adempimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni centrali, nell'ambito però di una rete integrata di servizi gestiti dagli sportelli sul territorio.

Si contesta, da parte di alcuni autori, la stessa natura di testo unico del Codice dell'amministrazione digitale: viene infatti rilevato che testi importanti, quali in particolare il d.p.r. n. 68/2005 (in materia di posta elettronica certificata) ed il d.lgs. n. 42/2005 (che istituisce il Sistema Pubblico di Connettività) non sono entrati a fare parte del testo del Codice.

Il parere del Consiglio di Stato (Sezione Consultiva per gli Atti Normativi) n. 31/2006 con il quale il Consiglio di Stato, pronunciandosi sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni correttive e integrative al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), fa un discorso generale dal quale si evince che, "pur in presenza di un panorama normativo di avanguardia nella materia dell'informatica pubblica, sono mancate, nel corso di questi anni, quelle azioni collaterali - ma evidentemente essenziali - che fanno sì che un complesso di disposizioni così innovativo e di così ampio respiro sia effettivamente e concretamente attuato.

Il Nuovo Codice dell'amministrazione digitale traccia il quadro legislativo entro cui deve attuarsi la digitalizzazione dell'azione amministrativa e sancisce veri e propri diritti dei cittadini e delle imprese in materia di uso delle tecnologie nelle comunicazioni con le amministrazioni.

La riforma nasce dalla convinzione che la digitalizzazione dell'azione amministrativa sia una vera e propria funzione di governo, imperniata sui principi di effettività e risparmio, e che realizza i maggiori benefici nei settori sanità e giustizia.

La sua adozione consentirà un'importante riduzione dei costi e un forte recupero di produttività. Si stima una riduzione dei tempi fino all'80% per le pratiche amministrative e, per effetto della dematerializzazione, un risparmio del 90% dei costi della carta (circa 6 milioni di euro annui).

In coerenza con il Piano e-Gov 2012, l'orizzonte temporale dell'intervento è il 2012; il decreto legislativo sarà immediatamente efficace e avvierà un processo che consentirà di avere nei prossimi 2 anni un'amministrazione nuova, digitale e sburocratizzata.

Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale (CAD) stabilisce le regole per la digitalizzazione della pubblica amministrazione, il decreto legislativo segna il passaggio dall'amministrazione novecentesca fatta di carta e timbri all'amministrazione del XXI secolo digitalizzata e sburocratizzata.

Sul provvedimento sono stati acquisiti i pareri del Garante per la protezione dei dati personali, della Conferenza Unificata, del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti.

Sono state numerose le ragioni che hanno condotto all'elaborazione di un nuovo CAD:

- Il vecchio Codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo n. 82 del 2005) è stato pubblicato cinque anni fa;

- Le tecnologie informatiche si sono evolute con una tale rapidità da rendere necessaria l'approvazione di un nuovo testo normativo;
- La Riforma Brunetta (DLgs n. 150 del 2009) ha introdotto importanti modifiche nell'organizzazione della PA: meritocrazia, premialità, trasparenza e responsabilizzazione dei dirigenti;
- I cittadini e le imprese richiedono mezzi più snelli, rapidi e meno costosi per comunicare con le pubbliche amministrazioni;
- È necessario mettere a disposizione delle amministrazioni e dei pubblici dipendenti strumenti (soprattutto digitali) in grado di incrementare l'efficienza e l'efficacia dell'intero sistema pubblico.

I principi ispiratori del nuovo Codice sono i seguenti:

- **Effettività:** si introducono 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;
- **Risparmi:** dalla razionalizzazione della propria organizzazione e dall'informatizzazione dei procedimenti, le pubbliche amministrazioni ricaveranno dei risparmi che potranno utilizzare per l'incentivazione del personale coinvolto e per il finanziamento di progetti di innovazione.

L'approvazione della Riforma Brunetta e del nuovo Codice dell'amministrazione digitale rappresentano, quindi, due importanti pilastri su cui si poggia il disegno di modernizzazione e digitalizzazione della PA definito nel Piano industriale presentato nel maggio 2008. Questi due interventi normativi sfruttano l'azione sinergica e congiunta delle due anime del Ministero della Pubblica Amministrazione e dell'innovazione in quanto consentono di dare piena esigibilità ai servizi forniti dalle amministrazioni pubbliche, eliminano la carta e contribuiscono a sburocratizzare la PA, semplificano il dialogo PA-cittadini e imprese, riducono i costi di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, rendono più efficiente il sistema produttivo, avvicinano la PA alle esigenze e alle richieste di cittadini e imprese.

Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale rende possibile la modernizzazione della PA con la diffusione di soluzioni tecnologiche e organizzative che consentono un forte recupero di

produttività: consentono di ridurre 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); consentono una; 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 delle raccomandate della PA ai cittadini, senza contare la riduzione dei tempi e degli spazi di archiviazione.

In coerenza con il Piano e-Gov 2012 l'orizzonte temporale dell'intervento è il 2012, il decreto legislativo sarà immediatamente efficace e avvierà un processo che consentirà di avere un'amministrazione nuova, digitale e sburocratizzata. Entro 3 mesi le pubbliche amministrazioni utilizzeranno la posta elettronica certificata o altre soluzioni tecnologiche per tutte le comunicazioni che richiedono una ricevuta di consegna ai soggetti che hanno preventivamente dichiarato il proprio indirizzo, entro 4 mesi le amministrazioni individueranno un unico ufficio responsabile dell'attività ICT, entro 6 mesi le PA centrali pubblicheranno sui propri siti istituzionali i bandi di concorso, entro 12 mesi saranno emanate le regole tecniche che consentiranno di dare piena validità alle copie cartacee e, soprattutto, a quelle digitali dei documenti informatici, dando così piena effettività al processo di dematerializzazione dei documenti della PA.

Le pubbliche amministrazioni non potranno richiedere l'uso di moduli e formulari che non siano stati pubblicati sui propri siti istituzionali. Il cittadino fornirà una sola volta i propri dati alla pubblica amministrazione. Sarà onere delle amministrazioni (in possesso dei dati) assicurare, tramite convenzioni, l'accessibilità delle informazioni alle altre amministrazioni richiedenti.

Entro 15 mesi le PA predisporranno 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.

I nuovi principi ispiratori sono i seguenti:

- **Digitalizzazione dell'attività amministrativa:** per raggiungere tale obiettivo e adottare standard comuni di efficienza, saranno promosse azioni coordinate tra Stato, Regioni ed Enti locali;

- **Rapporti tra pubbliche amministrazioni e imprese:** la presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti tra imprese e amministrazioni pubbliche, 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;
- **Trasparenza:** viene arricchito il contenuto dei siti istituzionali delle amministrazioni, prevedendo che sugli stessi siano pubblicati, in modo integrale, anche tutti i bandi di concorso. Le pubbliche amministrazioni dovranno rendere disponibili on-line i moduli e i formulari 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 pubbliche amministrazioni utilizzando carte di debito, di credito o prepagate e ogni altro strumento di pagamento elettronico disponibile;
- **Firme digitali:** si introduce il concetto di firma elettronica avanzata conforme alla normativa comunitaria, con cui è possibile sottoscrivere un documento informatico con piena validità legale. Si liberalizza il mercato delle firme digitali, prevedendo che le informazioni relative al titolare e ai limiti d'uso siano contenute in un separato certificato elettronico e rese disponibili anche in rete;
- **Customer satisfaction:** le pubbliche amministrazioni che erogano servizi online devono prevedere modalità di rilevazione che consentano l'acquisizione immediata del giudizio degli utenti;
- **Utilizzo della posta elettronica certificata:** tutte le comunicazioni effettuate mediante la posta elettronica certificata (PEC) o mediante altre soluzioni tecnologiche individuate con apposito DPCM equivalgono alla notifica per mezzo della posta. Le pubbliche amministrazioni 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 a cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta;

- **Dematerializzazione dei documenti:** si sviluppa il processo di dematerializzazione dei documenti prevedendo che le pubbliche amministrazioni debbano formare gli originali dei propri documenti utilizzando le tecnologie informatiche e viene conseguentemente riordinata anche la disciplina delle copie dei documenti informatici e amministrativi;
- **Protocollo informatico e fascicolo elettronico:** sarà protocollata in via informatica ogni comunicazione inviata tramite posta elettronica certificata tra le pubbliche amministrazioni e tra le pubbliche amministrazioni 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;
- **Conservazione dei documenti:** viene prevista la gestione della conservazione dei documenti e del relativo processo da parte di un Responsabile della conservazione che si può avvalere di soggetti pubblici o privati che offrono idonee garanzie. Viene quindi introdotta la figura dei Conservatori accreditati, soggetti che ottengono da DigitPA il riconoscimento del possesso dei requisiti di sicurezza ed affidabilità per effettuare il processo e la conservazione dei documenti informatici;
- **Accesso ai servizi in rete:** per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni 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 pubbliche amministrazioni:** 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; in particolare, le istanze possono essere trasmesse da tutte le caselle di posta elettronica certificata rilasciate previa identificazione del titolare. Tramite posta elettronica certificata potranno essere effettuate anche le diffide necessarie per avviare una *class action*;

- **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 amministrazioni titolari di banche dati predisporranno apposite convenzioni aperte per assicurare l'accessibilità delle informazioni in proprio possesso da parte delle altre amministrazioni. Le convenzioni disciplineranno i limiti e le condizioni dell'accesso alle banche dati, anche per assicurare la riservatezza dei dati personali. In caso di inerzia delle amministrazioni nell'adozione delle convenzioni, il Presidente del Consiglio potrà nominare un commissario *ad acta*;
- **Dati pubblici:** le pubbliche amministrazioni rendono disponibili i dati pubblici di cui sono titolari in formati aperti rielaborabili da terzi, sarà assicurata l'omogeneità dei piani di continuità operativa e di disaster recovery della Pubblica amministrazione, sulla base delle linee guida redatte da DigitPA sentito il Garante della privacy. I dati pubblici saranno fruibili e riutilizzabili per la promozione di progetti di elaborazione e diffusione dei dati anche attraverso finanza di progetto.

Si sviluppa quindi in modo deciso, concreto e operativo il grande progetto della pubblica amministrazione digitale impostato nel 2005 e si offrono ai vertici politici e amministrativi gli strumenti necessari per innovare in modo profondo, rapido, definitivo e strutturale l'azione dei pubblici uffici.

L'azione riformatrice è comunque strutturata in modo da consentire alle amministrazioni di realizzare gli interventi necessari in un tempo ragionevole e utilizzando al meglio, con opportune scelte programmatiche e gestionali, le risorse disponibili²².

²² http://www.innovazionepa.gov.it/media/611957/nuovo_cad.pdf Il Nuovo CAD pubblicato dalla Presidenza del consiglio dei Ministri il 22 dicembre 2010.

CAPITOLO 4. IL CASO DELLO SPORTELLO UNICO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE (SUAP)

1. LE FUNZIONI DEL SUAP

Il SUAP è uno strumento di avanguardia della Pubblica Amministrazione Locale (Comune singolo o associato) nato per favorire lo sviluppo economico del territorio, è al servizio dell'impresa e del lavoro.

Si tratta di una struttura unica competente in merito a tutte le pratiche e le informazioni inerenti alla localizzazione, realizzazione, ristrutturazione, ampliamento, cessazione, riattivazione, riconversione, manutenzione ed opere interne di fabbricati adibiti ad uso d'impresa e di impianti produttivi di beni e servizi.

La ratio della legislazione che lo istituisce e ne regola l'attività è la semplificazione dei processi amministrativi dal lato dell'utente-impresa.

Il Comune istituendo il SUAP fornisce un contributo infrastrutturale all'incremento delle attività produttive e all'occupazione, specie nelle aree dove maggiori sono le difficoltà per l'impresa ad insediarsi e competere.

Le principali funzioni del SUAP sono le seguenti:

- **una funzione consultiva** di congruità di progetti preliminari agli strumenti di pianificazione vigenti;
- **una funzione di gestione e monitoraggio** operativo del procedimento unico per le attività produttive;
- **una funzione informativo - promozionale**, finalizzata ad accogliere ed assistere l'utenza relativamente alle informazioni e procedure sul sistema delle opportunità.

Il SUAP opera per garantire la riduzione dei tempi necessari all'impresa per ottenere autorizzazioni dagli Enti della Pubblica Amministrazione e per attuare la progressiva semplificazione delle procedure e il rispetto dei tempi predefiniti per legge.

Lo Sportello è inoltre un soggetto attivo del marketing territoriale in quanto favorisce la promozione dello sviluppo delle attività economiche del territorio e della capacità attrattiva di investimenti dell'area di riferimento. Egli agisce come soggetto attivo del marketing territoriale fornendo supporto informativo e consulenziale alle imprese operanti sul territorio, agli aspiranti imprenditori, alle imprese che dall'esterno intendono operare nell'area suddetta, fornisce la modulistica e la documentazione per la presentazione delle domande di autorizzazione, accetta le domande inerenti a procedimenti riguardanti le imprese, trasmette le pratiche agli altri enti terzi con competenze autorizzative e ne acquisisce il parere, fornisce informazioni sullo stato delle pratiche, con la possibilità per l'imprenditore di verificare in qualsiasi momento lo stato della propria pratica.

Inoltre il SUAP svolge numerose altre funzioni:

- Acquisisce **gli atti autorizzatori e/o i pareri** degli uffici comunali e degli Enti esterni;
- Convoca le **Conferenze di servizi** fra gli Enti Terzi e consulta gli uffici comunali competenti (attività economiche, urbanistica, patrimonio);
- Si occupa di **ristrutturazione o ampliamento** degli impianti produttivi;
- **Realizza** impianti produttivi;
- Procedo alla **riconversione** di un impianto produttivo;
- Svolge **opere interne** agli impianti produttivi;
- Consente di risparmiare il tempo di file e code ai diversi sportelli;
- Permette di abbattere i costi della burocrazia;
- Favorisce la certezza dei documenti da presentare;

- Consente di attingere in tempo reale (anche in via telematica) alle informazioni sul provvedimento che lo riguarda e ottenere informazioni su opportunità e incentivi;
- E' un interlocutore unico;
- Permette la riduzione e la certezza dei tempi;
- Vi è semplificazione regolamentare e omogeneità nella modulistica.

Possono rivolgersi al SUAP numerosi soggetti: ogni persona fisica o giuridica (Ente, Società, Cooperativa, ecc.), di nazionalità italiana, di paesi UE o extra-UE, che sia interessato a localizzare, realizzare, ristrutturare, ampliare, cessare, riattivare, riconvertire impianti produttivi di beni e servizi o eseguire opere interne a questi ultimi e chiunque ne abbia il legittimo interesse.

Il SUAP costituisce una rete di amministrazioni per la gestione di tutte le fasi del procedimento amministrativo di autorizzazione. Nella rete la titolarità del procedimento è del Comune attraverso la struttura unica responsabile ma le altre amministrazioni ed Enti Pubblici sono parte integrante della rete con le conseguenti responsabilità circa i procedimenti amministrativi che le coinvolgono.

L'attuazione della rete SUAP avviene attraverso una serie di accordi:

- La Convenzione tra i Comuni istituisce lo Sportello Unico associato.
- Il Regolamento del SUAP regola i rapporti all'interno degli uffici comunali.
- Le Intese con gli Enti esterni regolano i rapporti tra lo Sportello Unico ed ogni Ente coinvolto, secondo le specifiche competenze endo-procedurali, nel riordino dei procedimenti per la definizione operativa del PROCEDIMENTO UNICO.

La figura del Responsabile dello Sportello riveste il ruolo di gestore dell'intero procedimento per le autorizzazioni alla realizzazione di impianti produttivi di beni e servizi, del loro ampliamento, ristrutturazione, cessazione e riconversione, esecuzione di opere interne ai fabbricati.

Al Responsabile Unico, è anche conferito il potere di ordinanza della riduzione in pristino nei casi e nelle forme previsti dalla legge.

Egli cura l'aggiornamento costante dell'Archivio Informatico e delle procedure informatiche, cura l'aggiornamento della modulistica, organizza la formazione e l'aggiornamento della struttura ogni qual volta sia ritenuto utile e necessario ai fini della funzionalità e dell'efficienza della Struttura, organizza e dirige la Struttura di cui è responsabile, organizza e promuove riunioni periodiche al fine di ottimizzare l'attività della Struttura, aggiorna almeno annualmente, o quando lo ritenga utile e necessario l'organizzazione funzionale ed operativa²³.

2. L'ISTITUZIONE DELLO SPORTELLO UNICO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE²⁴.

Il SUAP è lo strumento che mette in contatto le imprese con la pubblica amministrazione, la legge di riforma lo definisce come di seguito: "lo sportello unico costituisce l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva e fornisce, altresì, una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento".

Lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) è uno strumento di semplificazione amministrativa che utilizza a sua volta altri strumenti di semplificazione (conferenza di servizi, SCIA, silenzio assenso, accordo tra amministrazione e privati ecc.) al fine di snellire i rapporti tra Pubblica Amministrazione (P.A.) ed utenza.

Lo Sportello Unico, individuato quale canale esclusivo tra imprenditore e Amministrazione per eliminare ripetizioni istruttorie e documentali, disciplinato con D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447, non ha trovato completa attuazione a causa della assenza di collegamento tra le Amministrazioni variamente competenti, della mancanza della specificazione di una definizione

²³ Cfr. suap.arit.it/SUAP/GetDocument?slide=/jsp/frontoffice/lezioni/...ppt Materiale didattico predisposto dal ministero per gli Enti Territoriali.

²⁴ D.P.R. del 7 settembre 2010, n. 160

dei servizi essenziali erogabili (con conseguente disomogeneità dei servizi erogati dai singoli sportelli), dell'incertezza sui tempi e sugli atti conclusivi del procedimento.

Su tale situazione è intervenuto l'articolo 38, comma 3, del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito con modificazione dell'articolo 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, che dispone in ordine al riordino e alla semplificazione della disciplina del SUAP.

A tal fine, la legge n. 133/2008 rimette ad un regolamento (ex articolo 17, comma 2, della legge n.400 del 1988), su proposta del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per la semplificazione normativa, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sentita la Conferenza unificata, il riordino e la semplificazione del SUAP, nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 19, comma 1 e 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, secondo i principi e criteri elencati nel citato comma 3²⁵.

Il D.P.R. del 7 settembre 2010, n. 160 abroga il previgente D.P.R. n 447 del 1998 ridefinisce organicamente la disciplina dei SUAP, anche se in due momenti diversi:

- 6 mesi per il c.d. procedimento automatizzato
- 1 anno per il procedimento ordinario.

FINALITA' E AMBITO DI APPLICAZIONE

Per le finalità di cui all'articolo 38, comma 3, del decreto-legge, e' individuato il SUAP quale unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, ivi compresi quelli di cui al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59.

Le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni e le comunicazioni concernenti le attività di cui al comma 1 ed i relativi elaborati tecnici e allegati sono presentati esclusivamente in modalità

²⁵ Il Contesto normativo di riferimento tratto dal sito www.impresainungiorno.gov

telematica, secondo quanto disciplinato nei successivi articoli e con le modalità di cui all'articolo 12, commi 5 e 6, al SUAP competente per il territorio in cui si svolge l'attività o è situato l'impianto.

In conformità alle modalità di cui all'articolo 12, commi 5 e 6, il SUAP provvede all'inoltro telematico della documentazione alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento, le quali adottano modalità telematiche di ricevimento e di trasmissione.

Sono esclusi dall'ambito di applicazione del presente regolamento gli impianti e le infrastrutture energetiche, le attività connesse all'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti e di materie radioattive, gli impianti nucleari e di smaltimento di rifiuti radioattivi, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, nonché le infrastrutture strategiche e gli insediamenti produttivi di cui agli articoli 161 e seguenti del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163.

IL PORTALE “IMPRESAINUNGIORNO”

Il portale fornisce servizi informativi e operativi ai SUAP per l'espletamento delle loro attività, anche ai fini di quanto previsto dall'articolo 4, comma 3; assicura la divulgazione delle tipologie di autorizzazione per le quali è sufficiente l'attestazione dei soggetti privati accreditati, secondo criteri omogenei sul territorio nazionale e tenendo conto delle diverse discipline regionali; prevede l'utilizzo della procura speciale con le stesse modalità previste per la comunicazione unica; contiene un sistema di pagamento per i diritti, le imposte e gli oneri comunque denominati relativi ai procedimenti gestiti dai SUAP. L'interessato, anche mediante l'Agenzia per le Imprese, versa gli importi previsti attraverso il sistema telematico messo a disposizione dal portale. Il sistema di pagamento si basa sulle regole tecniche approvate ai sensi dell'articolo 12, comma 5; costituisce punto di contatto a livello nazionale per le attività di cui al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, e assicura il collegamento con le autorità competenti. Il portale interopera con i sistemi informativi e i portali già realizzati da Regioni o enti locali e con quelli successivamente sviluppati a supporto degli sportelli unici.

Il portale costituisce uno dei punti di contatto infrastrutturale a livello nazionale di accesso con gli Uffici periferici dello Stato, secondo le regole di cui al decreto del Presidente del Consiglio

dei Ministri in data 1° aprile 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 144 del 21 giugno 2008, ed in coerenza con quanto previsto all'articolo 12, commi 1, 5 e 6.

PROCEDIMENTO AUTOMATIZZATO

Per quanto riguarda la presentazione e gli effetti delle segnalazioni e delle istanze, nei casi in cui le attività sono soggette alla disciplina della SCIA la segnalazione e' presentata al SUAP.

La SCIA, nei casi in cui sia contestuale alla comunicazione unica, e' presentata presso il registro imprese, che la trasmette immediatamente al SUAP, il quale rilascia la ricevuta con modalità ed effetti equivalenti a quelli previsti per la ricevuta di cui al comma 4.

La segnalazione e' corredata da tutte le dichiarazioni, le attestazioni, le asseverazioni, nonché dagli elaborati tecnici.

Il SUAP, al momento della presentazione della SCIA, verifica, con modalità informatica, la completezza formale della segnalazione e dei relativi allegati. In caso di verifica positiva, rilascia automaticamente la ricevuta e trasmette immediatamente in via telematica la segnalazione e i relativi allegati alle amministrazioni e agli uffici competenti, in conformità all'Allegato tecnico.

A seguito di tale rilascio, il richiedente può avviare immediatamente l'intervento o l'attività.

Il SUAP, anche su richiesta delle amministrazioni e degli uffici comunali competenti, trasmette con modalità telematica al soggetto interessato le eventuali richieste istruttorie.

La ricevuta costituisce titolo autorizzatorio ai fini del ricorso agli ordinari rimedi di tutela dei terzi e di autotutela dell'amministrazione.

In caso di silenzio assenso, decorsi i termini di cui all'articolo 2 della medesima legge dalla presentazione dell'istanza, ovvero i diversi termini previsti dalle specifiche discipline regionali o speciali, il silenzio maturato a seguito del rilascio della ricevuta, emessa automaticamente con le medesime modalità del comma 4, equivale a provvedimento di accoglimento della domanda senza necessità di ulteriori istanze o diffide.

PROCEDIMENTO ORDINARIO

Procedimento unico

Le istanze sono presentate al SUAP che, entro trenta giorni dal ricevimento, salvi i termini più brevi previsti dalla disciplina regionale, può richiedere all'interessato la documentazione integrativa; decorso tale termine l'istanza si intende correttamente presentata.

Verificata la completezza della documentazione, il SUAP adotta il provvedimento conclusivo entro trenta giorni, decorso il termine, salvi i termini più brevi previsti dalla normativa regionale, ovvero indice una conferenza di servizi.

Quando è necessario acquisire intese, nulla osta, concerti o assensi di diverse amministrazioni pubbliche, il responsabile del SUAP può indire una conferenza di servizi anche su istanza del soggetto interessato o dell'Agenzia. La conferenza di servizi è sempre indetta nel caso in cui i procedimenti necessari per acquisire le suddette intese, nulla osta, concerti o assensi abbiano una durata superiore ai novanta giorni ovvero nei casi previsti dalle discipline regionali. Scaduto il termine ovvero in caso di mancato ricorso alla conferenza di servizi, si applica l'articolo 38, comma 3, del decreto-legge.

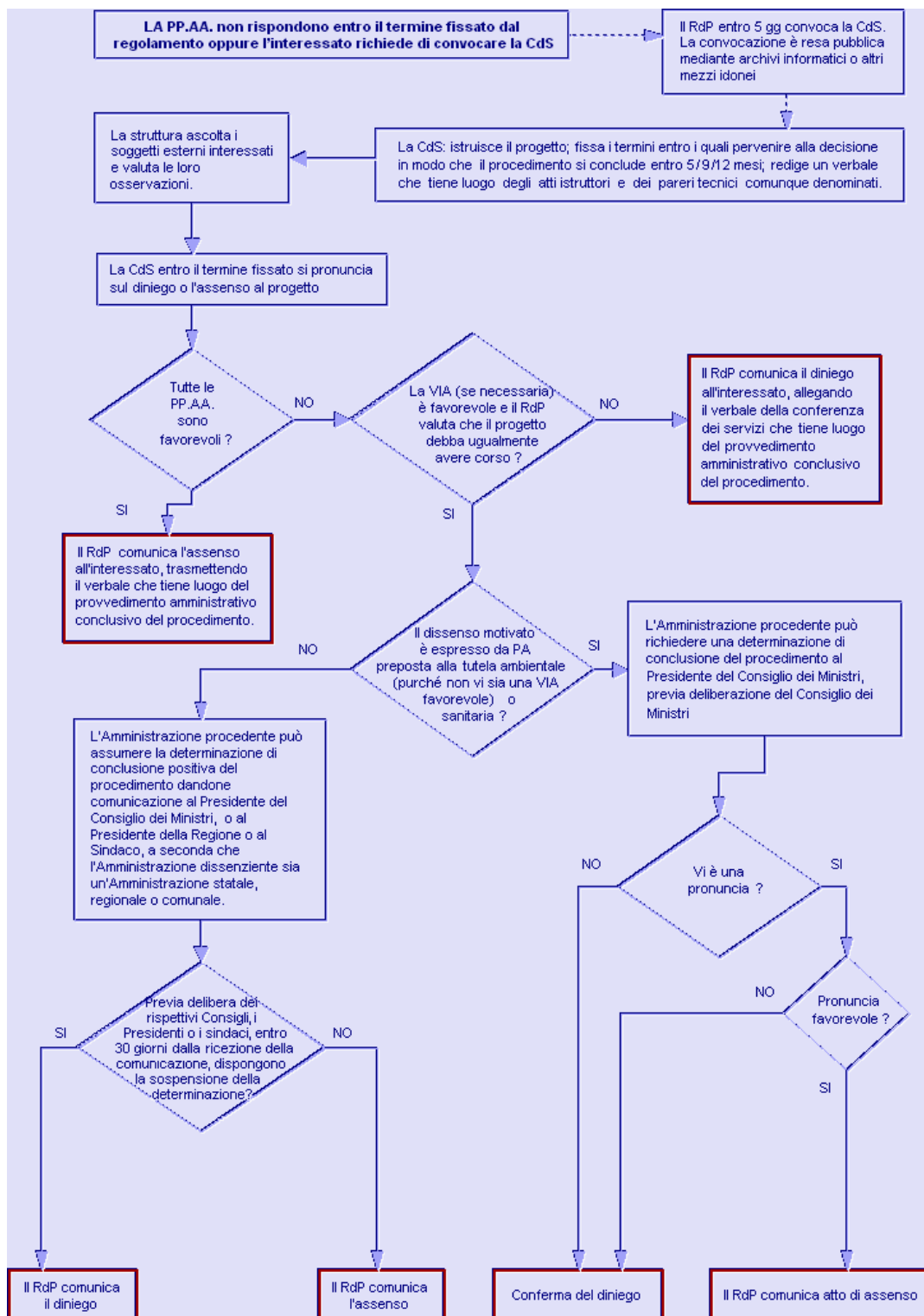
Tutti gli atti istruttori e i pareri tecnici richiesti sono comunicati in modalità telematica dagli organismi competenti al responsabile del SUAP.

Nei procedimenti, l'Agenzia, su richiesta del soggetto interessato, può svolgere attività istruttoria e trasmette la relativa documentazione, in via telematica, al responsabile del SUAP. L'Agenzia fornisce assistenza per l'individuazione dei procedimenti da attivare in relazione all'esercizio delle attività produttive o alla realizzazione degli impianti produttivi, nonché per la redazione in formato elettronico delle domande, dichiarazioni e comunicazioni ed i relativi elaborati tecnici. Se il comune lo consente, l'Agenzia può fornire supporto organizzativo e gestionale alla conferenza di servizi.

Il provvedimento conclusivo del procedimento, è, ad ogni effetto, titolo unico per la realizzazione dell'intervento e per lo svolgimento delle attività richieste. Il rispetto dei termini per la conclusione del procedimento costituisce elemento di valutazione del responsabile del SUAP e degli altri soggetti pubblici partecipanti alla conferenza di servizi.

Il soggetto interessato comunica al SUAP l'ultimazione dei lavori, trasmettendo:

- a) la dichiarazione del direttore dei lavori con la quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità, ove l'interessato non proponga domanda;
- b) nei casi previsti dalla normativa vigente, il certificato di collaudo effettuato da un professionista abilitato.



La trasmissione al SUAP della documentazione consente l'immediato esercizio dell'attività.

Il SUAP cura la trasmissione entro cinque giorni della documentazione alle amministrazioni ed agli uffici comunali competenti che sono tenuti ad effettuare i controlli circa l'effettiva rispondenza dell'impianto alla normativa vigente entro i successivi novanta giorni, salvo il diverso termine previsto dalle specifiche discipline regionali. Nel caso in cui dalla certificazione non risulti la conformità dell'opera al progetto ovvero la sua rispondenza a quanto disposto dalle vigenti norme, fatti salvi i casi di mero errore materiale, il SUAP, anche su richiesta delle amministrazioni o degli uffici competenti, adotta i provvedimenti necessari assicurando l'irrogazione delle sanzioni previste dalla legge, ivi compresa la riduzione in pristino a spese dell'impresa, dandone contestualmente comunicazione all'interessato entro e non oltre quindici giorni dal ricevimento della comunicazione; l'intervento di riduzione in pristino può essere direttamente realizzato anche da parte dell'imprenditore stesso.

Fatti salvi i poteri di autotutela e di vigilanza, le Amministrazioni e le Autorità competenti non possono in questa fase adottare interventi difformi dagli adempimenti pubblicati sul portale. In conformità al procedimento l'imprenditore comunica al SUAP l'inizio dei lavori per la realizzazione o modificazione dell'impianto produttivo.

I Ministri dello sviluppo economico, per la semplificazione normativa e per la pubblica amministrazione e l'innovazione, in collaborazione con la Conferenza delle Regioni, l'ANCI e Unioncamere, assicurando il coinvolgimento delle organizzazioni di rappresentanza delle imprese, predispongono forme di monitoraggio sull'attività e sul funzionamento del SUAP, anche con riguardo all'articolazione sul territorio delle attività imprenditoriali e degli insediamenti produttivi, alle condizioni di efficienza del mercato e alla rispondenza dei servizi pubblici alle esigenze di cittadini ed imprese, prevedendo altresì la possibilità, per le imprese ed altri soggetti pubblici e privati, di effettuare segnalazioni e rilevare criticità. I monitoraggi che comportino il trattamento di dati personali sono realizzati nel rispetto del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, sentito il Garante per la protezione dei dati personali. I risultati del monitoraggio sono trasmessi, per i primi tre anni dalla data di entrata in vigore della presente disciplina, al Parlamento in una relazione annuale. Di essi sono informati, ove

necessario, il responsabile del SUAP e le amministrazioni pubbliche interessate, anche ai fini dell'attivazione di controlli e verifiche di competenza.

Nelle more dell'attuazione i Ministri predispongono, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio destinati allo scopo a carico della finanza pubblica, un piano di formazione dei dipendenti pubblici, in collaborazione con la Conferenza delle Regioni, dell'ANCI e di Unioncamere, con la eventuale partecipazione anche di esponenti del sistema produttivo, che miri a diffondere sul territorio nazionale la capacità delle amministrazioni pubbliche di assicurare sempre e tempestivamente l'esercizio del diritto di iniziativa economica.

Le amministrazioni interessate provvedono all'adempimento dei compiti derivanti dal regolamento con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

3. OPERATIVITA' DELLO SPORTELLO UNICO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE. LA DIRETTIVA DEI SERVIZI 59/2010.

IL MANTENIMENTO DI ALCUNI REGIMI AUTORIZZATORI

Tenuto conto della precedente normativa il decreto legislativo 59/2010 consente l'istituzione o il mantenimento di regimi autorizzatori solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità, nonché delle disposizioni presenti nell'articolo.

Nelle materie di legislazione concorrente, le Regioni possono istituire o mantenere albi, elenchi, sistemi di accreditamento e ruoli, solo nel caso in cui siano previsti tra i principi generali determinati dalla legislazione dello Stato.

Il numero dei titoli autorizzatori per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi può essere limitato solo se sussiste un motivo imperativo di interesse generale o per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili.

Le disposizioni del presente capo non si applicano agli aspetti dei regimi di autorizzazione che sono disciplinati direttamente o indirettamente da altri strumenti comunitari.

Ove sia previsto un regime autorizzatorio, le condizioni alle quali e' subordinato l'accesso e l'esercizio alle attività di servizi sono: non discriminatorie, giustificate da un motivo imperativo di interesse generale, commisurate all'obiettivo di interesse generale, chiare ed inequivocabili, oggettive, rese pubbliche preventivamente, trasparenti e accessibili.

I requisiti e i controlli equivalenti o sostanzialmente comparabili quanto a finalità, ai quali il prestatore sia già assoggettato in un altro Stato membro, sono da considerarsi idonei ai fini della verifica della sussistenza delle condizioni per il rilascio di un titolo autorizzatorio, sempre che il prestatore o le autorità competenti dell'altro Stato membro forniscano al riguardo le informazioni necessarie.

Nelle ipotesi in cui il numero di titoli autorizzatori disponibili per una determinata attività di servizi si limitano per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili, le autorità competenti applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali ed assicurano la predeterminazione e la pubblicazione, nelle forme previste dai propri ordinamenti, dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l'imparzialità, cui le stesse devono attenersi.

Nel fissare le regole della procedura di selezione le autorità competenti possono tenere conto di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario.

Qualora sussista un motivo imperativo di interesse generale, può essere imposto che il procedimento si concluda con l'adozione di un provvedimento espresso.

Il termine per la conclusione del procedimento decorre dal momento in cui il prestatore ha presentato tutta la documentazione necessaria ai fini dell'accesso all'attività e al suo esercizio.

Le autorità competenti assicurano che per ogni domanda di autorizzazione sia rilasciata una ricevuta. La ricevuta deve contenere le informazioni seguenti:

- a) il termine previsto per la conclusione del procedimento e i casi in cui la sua decorrenza subisca un differimento o una sospensione;
- b) i mezzi di ricorso previsti;

c) fatti salvi i casi in cui il procedimento si conclude con l'adozione di un provvedimento espresso, la menzione che, in mancanza di risposta entro il termine previsto, l'autorizzazione è considerata come rilasciata.

Quando la domanda è presentata per via telematica la ricevuta è inviata tramite posta elettronica.

Fatti salvi i poteri di ordini, collegi e organismi professionali e di organi collegiali che agiscono in qualità di autorità competente, ai fini del rilascio dei titoli autorizzatori o dell'adozione di altri provvedimenti rilevanti per l'esercizio dell'attività di servizi è vietata la partecipazione diretta o indiretta alla decisione, anche in seno a organi consultivi, di operatori concorrenti. Tale divieto non riguarda la consultazione di organismi quali le Camere di commercio o le parti sociali su questioni diverse dalle singole domande di autorizzazione né la consultazione del grande pubblico.

L'autorizzazione permette al prestatore di accedere all'attività di servizi e di esercitarla su tutto il territorio nazionale, anche mediante l'apertura di rappresentanze, succursali, filiali o uffici; sono fatte salve le ipotesi in cui la necessità di un'autorizzazione specifica o di una limitazione dell'autorizzazione ad una determinata parte del territorio per ogni stabilimento sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale.

L'autorizzazione ha durata illimitata, salvo che non ricorra uno dei seguenti casi:

a) previsione di un rinnovo automatico, purché compatibile con le disposizioni del presente decreto; b) previsione di una limitazione numerica dei titoli che possono essere rilasciati; c) limitazione della durata giustificata da un motivo imperativo di interesse generale.

Restano salvi i casi in cui la decadenza dall'autorizzazione, la sospensione o la revoca conseguono al venir meno delle condizioni cui è subordinato il suo ottenimento. Le autorità competenti possono periodicamente verificare la persistenza delle condizioni per il rilascio dell'autorizzazione, anche richiedendo al prestatore le informazioni e la documentazione necessarie.

È consentita la previsione di un termine, anche a pena di decadenza, entro il quale il prestatore deve iniziare l'attività per la quale ha conseguito il titolo, salvo che non vi siano giustificati motivi per il mancato avvio.

LIBERA PRESTAZIONE DEI SERVIZI

La prestazione temporanea e occasionale di servizi e' consentita ai cittadini comunitari e agli altri prestatori aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno dell'Unione europea, quando sono stabiliti in uno Stato membro.

I requisiti applicabili ai prestatori di servizi stabiliti in Italia si applicano ai soggetti su indicati in caso di prestazione temporanea e occasionale solo se sussistono ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità.

Il diritto alla libera prestazione di servizi di un prestatore stabilito in un altro Stato membro non può essere in particolare subordinato alla sussistenza dei seguenti requisiti:

- a) l'obbligo per il prestatore di essere stabilito in Italia;
- b) l'obbligo per il prestatore di ottenere un'autorizzazione dalle autorità competenti, compresa l'iscrizione in un registro o a un ordine professionale nazionale, salvo i casi previsti dal presente decreto o da altre disposizioni di recepimento di norme comunitarie;
- c) il divieto imposto al prestatore di dotarsi in Italia di una determinata forma o tipo di infrastruttura, inclusi uffici o uno studio, necessaria all'esecuzione delle prestazioni in questione;
- d) l'applicazione di un regime contrattuale particolare tra il prestatore e il destinatario che impedisca o limiti la prestazione di servizi a titolo indipendente;
- e) l'obbligo per il prestatore di essere in possesso di un documento di identità specifico per l'esercizio di un'attività di servizi rilasciato in Italia;
- f) i requisiti, a eccezione di quelli in materia di salute e di sicurezza sul posto di lavoro, relativi all'uso di attrezzature e di materiali che costituiscono parte integrante della prestazione del servizio;
- g) le restrizioni alla libera circolazione dei servizi riguardanti i destinatari ai sensi dell'articolo 28 del presente decreto.

Ai dipendenti distaccati in occasione di una prestazione di servizi in territorio nazionale italiano da prestatori stabiliti in un altro Stato membro dell'Unione europea si applicano, durante il periodo del distacco, le medesime condizioni di lavoro previste da disposizioni legislative,

regolamentari o amministrative, nonché dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale, applicabili ai lavoratori che effettuano prestazioni lavorative subordinate analoghe nel luogo in cui i lavoratori svolgono la propria attività in posizione di distacco.

Il regolamento assicura l'espletamento in via telematica di tutte le procedure necessarie per poter svolgere le attività di servizi attraverso lo sportello unico per le attività produttive.

I prestatori presentano le domande necessarie per l'accesso alle attività di servizi e per il loro esercizio presso lo sportello unico. Per le medesime finalità, i prestatori possono rivolgersi a soggetti privati accreditati.

Le domande, se contestuali alla comunicazione unica, sono presentate al registro delle imprese che le trasmette immediatamente allo sportello unico.

Per i comuni che non hanno istituito lo sportello unico, ovvero nei casi in cui esso non risponde ai requisiti l'esercizio delle relative funzioni è delegato, anche in assenza di provvedimenti espressi, alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

Per le attività che non richiedono iscrizione al registro delle imprese, il portale 'impresainungiamo', costituisce punto di contatto nazionale in materia, assicura il collegamento con le autorità competenti. Le Autorità competenti sono tenute a garantire che presso lo sportello unico il prestatore possa espletare tutte le ulteriori formalità richieste, ivi incluse dichiarazioni, notifiche o istanze necessarie a ottenere il titolo per l'accesso o per l'esercizio dalle autorità competenti, nonché le domande di inserimento in registri, ruoli, banche dati, o di iscrizione a ordini, albi e collegi e a altri organismi.

Il prestatore informa lo sportello unico dei seguenti cambiamenti:

- a) l'apertura di filiali le cui attività rientrano nel campo di applicazione del regime di autorizzazione;
- b) i cambiamenti della sua situazione che comportino la modifica o il venir meno del rispetto delle condizioni di autorizzazione.

Nei casi in cui il titolo autorizzatorio è rilasciato in forma espressa, ferma restando la presentazione telematica dell'istanza e dei relativi documenti, l'Amministrazione può, per motivi imperativi di interesse generale, effettuare nel corso dell'istruttoria di sua competenza

un colloquio con il richiedente, al fine di valutarne l'integrità personale e l'idoneità a svolgere la richiesta attività di servizi, ovvero verifiche ispettive o sopralluoghi. In tali casi, il procedimento può essere espletato in modalità non interamente telematica.

Attraverso lo sportello unico di i prestatori e i destinatari hanno accesso alle seguenti informazioni:

- a) i requisiti imposti ai prestatori stabiliti in Italia, in particolare quelli relativi alle procedure e alle formalità da espletare per accedere alle attività di servizi ed esercitarle;
- b) i dati necessari per entrare direttamente in contatto con le autorità competenti, comprese quelle competenti in materia di esercizio delle attività di servizi;
- e) i mezzi e le condizioni di accesso alle banche dati e ai registri pubblici relativi ai prestatori ed ai servizi;
- d) i mezzi di ricorso esistenti in genere in caso di controversie tra le autorità competenti ed il prestatore o il destinatario, o tra un prestatore e un destinatario, o tra prestatori;
- e) i dati di associazioni o organizzazioni diverse dalle autorità competenti presso le quali i prestatori o i destinatari possono ottenere assistenza pratica.

Lo sportello unico risponde con la massima sollecitudine alle domande di informazioni o alle richieste di assistenza, in caso di richiesta irregolare o infondata, ne informa senza indugio il richiedente.

Nei casi in cui e' prescritto a un prestatore o a un destinatario di fornire un certificato, un attestato o qualsiasi altro documento comprovante il rispetto di un requisito, costituisce documentazione idonea quella rilasciata da un altro Stato membro che abbia finalità equivalenti o dalla quale risulti che il requisito in questione e' rispettato. Documenti rilasciati da un altro Stato membro sotto forma di originale, di copia conforme o di traduzione autenticata possono essere richiesti solo nei casi previsti da altre disposizioni di attuazione di norme comunitarie o per motivi imperativi d'interesse generale, tra i quali l'ordine pubblico e la sicurezza. Ove necessario, le autorità competenti possono richiedere traduzioni in italiano non autenticate.

Il Ministero dello sviluppo economico provvede affinché siano fornite le seguenti informazioni ai destinatari di attività di servizi che ne facciano richiesta:

- a) informazioni generali sui requisiti applicati negli altri Stati membri in materia di accesso alle attività di servizi e al loro esercizio, in particolare quelli connessi con la tutela dei consumatori;
- b) informazioni generali sui mezzi di ricorso esperibili in caso di controversia tra un prestatore e un destinatario;
- c) i dati delle associazioni o organizzazioni, compresi gli sportelli della rete dei centri europei dei consumatori, presso le quali i prestatori o i destinatari possono ottenere assistenza pratica.

Per le imprese destinatarie di attività di servizi, le informazioni sono fornite dal sistema delle Camere di commercio, dell'industria, dell'artigianato e dell'agricoltura.

I prestatori forniscono al destinatario in modo chiaro e senza ambiguità, in tempo utile prima della stipula del contratto o in ogni caso prima della prestazione del servizio, le informazioni seguenti: nome, status e forma giuridica, indirizzo postale al quale sono stabiliti e tutti i dati necessari per entrare rapidamente in contatto e comunicare con i prestatori direttamente e, se del caso, per via elettronica; ove siano iscritti in un registro commerciale o altro registro pubblico analogo, la denominazione di tale registro e il numero di immatricolazione o mezzi equivalenti atti ad identificarli in tale registro; ove l'attività sia assoggettata ad un regime di autorizzazione, i dati dell'autorità competente o dello sportello unico; ove esercitino un'attività soggetta all'IVA, il numero di partita IVA; per quanto riguarda le professioni regolamentate, gli ordini professionali, albi o collegi presso i quali sono iscritti, la qualifica professionale e lo Stato membro nel quale e' stata acquisita; eventuali clausole e condizioni generali applicate dal prestatore; esistenza di eventuali clausole contrattuali utilizzate dal prestatore relative alla legge applicabile al contratto o alla giurisdizione competente; esistenza di un'eventuale garanzia post vendita, non imposta dalla legge; prezzo del servizio, laddove esso e' predefinito dal prestatore per un determinato tipo di servizio; principali caratteristiche del servizio, se non già apparenti dal contesto; eventuale assicurazione o le garanzie per responsabilità professionale, in particolare il nome e l'indirizzo dell'assicuratore o del garante e la copertura geografica.

I prestatori, su richiesta del destinatario, comunicano le seguenti informazioni supplementari:

- a) ove non vi sia un prezzo predefinito dal prestatore per un determinato tipo di servizio, il costo del servizio o, se non e' possibile indicare un prezzo esatto, il metodo di calcolo del prezzo per permettere al destinatario di verificarlo, o un preventivo sufficientemente dettagliato;

b) per quanto riguarda le professioni regolamentate, un riferimento alle regole professionali in vigore nello Stato membro di stabilimento e ai mezzi per prenderne visione;

c) informazioni sulle loro attività multidisciplinari e sulle associazioni che sono direttamente collegate al servizio in questione, nonché sulle misure assunte per evitare conflitti di interesse. Dette informazioni sono inserite in ogni documento informativo nel quale i prestatori danno una descrizione dettagliata dei loro servizi;

d) gli eventuali codici di condotta ai quali il prestatore è assoggettato, nonché l'indirizzo al quale tali codici possono essere consultati per via elettronica, con un'indicazione delle versioni linguistiche disponibili;

e) se un prestatore è assoggettato a un codice di condotta o è membro di un'associazione commerciale o di un ordine, collegio o albo professionale che prevede il ricorso ad un meccanismo extragiudiziale di risoluzione delle controversie, informazioni a questo riguardo. Il prestatore specifica in che modo è possibile reperire informazioni dettagliate sulle caratteristiche e le condizioni di ricorso a meccanismi extragiudiziali di risoluzione delle controversie.

I prestatori devono fornire i propri dati, in particolare un indirizzo postale, un numero di fax o un indirizzo di posta elettronica e un numero telefonico ai quali tutti i destinatari, compresi quelli residenti in un altro Stato membro, possono presentare un reclamo o chiedere informazioni sul servizio fornito. I prestatori forniscono il loro domicilio legale se questo non coincide con il loro indirizzo abituale per la corrispondenza.

I prestatori rispondono ai reclami con la massima sollecitudine al fine di trovare soluzioni adeguate.

I prestatori sono tenuti a provare il rispetto degli obblighi di informazione e l'esattezza delle informazioni fornite.

Qualora per ottemperare a una decisione giudiziaria sia necessaria una garanzia finanziaria, sono riconosciute le garanzie equivalenti costituite presso un istituto di credito o un assicuratore stabilito in un altro Stato membro e autorizzato ai sensi della normativa comunitaria in vigore.

I prestatori, soggetti ad un codice di condotta o membri di un'associazione o di un organismo professionale che prevede il ricorso ad un meccanismo di regolamentazione extragiudiziario, ne

informano il destinatario facendone menzione in tutti i documenti che presentano in modo dettagliato uno dei loro servizi e indicano in che modo e' possibile reperire informazioni dettagliate sulle caratteristiche e le condizioni di ricorso a tale meccanismo.

Ove previsto, l'obbligo di disporre di un'assicurazione di responsabilità professionale o altra garanzia non può essere imposto al prestatore che si stabilisce sul territorio se già coperto da una garanzia equivalente o essenzialmente comparabile, quanto a finalità e copertura fornita in termini di rischio o capitale assicurati o massimale della garanzia, nonché eventuali esclusioni dalla copertura, nello Stato membro in cui e' già stabilito. Qualora l'equivalenza sia solo parziale, può essere richiesta una garanzia complementare per gli aspetti non inclusi.

Costituisce prova sufficiente dell'esistenza di tale assicurazione o garanzia un attestato rilasciato da istituti di credito e assicuratori stabiliti in un altro Stato membro.

I prestatori possono essere assoggettati a requisiti che li obblighino ad esercitare esclusivamente una determinata attività specifica o che limitino l'esercizio, congiunto o in associazione, di attività diverse solo casi seguenti:

- a) professioni regolamentate, nella misura in cui ciò sia giustificato per garantire il rispetto di norme di deontologia diverse in ragione della specificità di ciascuna professione, di cui e' necessario garantire l'indipendenza e l'imparzialità;
- b) prestatori che forniscono servizi di certificazione, di omologazione, di controllo, prova o collaudo tecnici, nella misura in cui ciò sia giustificato per assicurarne l'indipendenza e l'imparzialità²⁶.

3. STATO DI AVANZAMENTO ED ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA

La normativa sopra descritta non ha ancora ricevuto completa attuazione, infatti i comuni che sono passati all'era informatica per quanto concerne i SUAP sono il 62% del totale, ciò indica che l'interesse da parte degli enti locali c'è, ma quando si tratta di passare ai fatti resistono ancora i problemi e le diffidenze verso il canale telematico. L'ostacolo maggiore è rappresentato dalla ancora insufficiente preparazione tecnologica di chi dovrebbe garantirne il

²⁶ *Codice dello Sportello Unico*, a cura di Gianluigi Spagnuolo con la collaborazione di Elena Alfonsi 2010.

funzionamento considerato che il passaggio al canale telematico richiede una riorganizzazione complessiva del lavoro.

L'analisi regionale offre un quadro molto frastagliato; la Valle d'Aosta ha addirittura raggiunto il 100% di adesioni, mentre sono vicine al traguardo sia Toscana (99%), Emilia-Romagna (97%) ed Umbria (93%). La diffusione dei SUAP è a buon punto anche in Abruzzo, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte e Veneto con percentuali che vanno dal 66% al 78%, mentre in coda ci sono la Calabria (36%), e il Trentino Alto Adige che non ha ancora adottato il sistema.

LA DIFFUSIONE DEI SUAP

	Tot comuni	Accr. in corso	Accreditamenti	In delega alla cciaa	Di cui operativi	% Copertura territoriale
Abruzzo	305	0	162	46	10	68%
Basilicata	131	0	8	66	38	56%
Calabria	409	0	74	75	79	36%
Campania	551	0	172	140	39	57%
Emilia Romagna	348	1	337	0	0	97%
Friuli Venezia Giulia	218	0	70	13	3	38%
Lazio	378	2	169	81	51	66%
Liguria	235	0	32	92	71	53%
Lombardia	1546	2	596	444	120	67%
Marche	239	0	172	14	2	78%
Molise	136	0	28	27	27	40%
Piemonte	1206	1	534	282	217	68%
Puglia	258	0	74	64	16	53%
Sardegna	377	1	228	0	0	60%

Sicilia	390	0	82	100	0	47%
Toscana	287	0	284	0	0	99%
Trentino Alto Adige	333	0	0	0	0	0%
Umbria	92	0	86	0	0	93%
Valle d'Aosta	74	0	74	0	0	100%
Veneto	581	1	117	295	178	71%

Fonte: Impresainungiorno, elaborazione ItaliaOggiSette – Aggiornamento al 15 luglio 2011.

Le cause della mancata piena attuazione dello strumento sono di vario tipo, si riscontra una carente informatizzazione dei comuni di media e piccole dimensioni e una certa incertezza sui tempi e sugli atti conclusivi dei procedimenti, vi è un mancato collegamento tra la fase di nascita dell'impresa e le fasi successive di inizio attività; e tra le amministrazioni coinvolte all'assenza di un portafoglio essenziale dei servizi erogabili e conseguente disomogeneità dei servizi erogati dai singoli sportelli²⁷. E' stato perciò previsto un ulteriore termine di attuazione previsto per il 30 settembre 2011, le novità introdotte con la normativa più recente dovrebbero aiutare a superare i problemi principali, considerato che accelerano sulla semplificazione rendendo lo sportello l'unico punto di accesso alla Pubblica Amministrazione da parte delle imprese di attività produttive e di prestazione di servizi, sia quelli relativi alla localizzazione, realizzazione, modifica o cessazione di tali attività, compresi quelli di cui alla direttiva Servizi, integrando così per la prima volta le funzioni autorizzative comunali in tema di commercio e edilizia produttiva. I dati delle adesioni sono sicuramente alti se letti alla luce delle difficoltà incontrate, soprattutto in riferimento alla gestione completamente informatizzata che ha determinato difficoltà in molti comuni, tanto che il legislatore è dovuto intervenire, prima con una circolare interministeriale (del 25 marzo, a firma congiunta dei ministeri dello sviluppo economico e per la semplificazione normativa) che ha consentito di continuare a ricorrere alle modalità tradizionali per l'invio delle istanze, e poi con il decreto Sviluppo n. 70/2011 prevedendo la che Scia possa essere presentata a mezzo posta con raccomandata con avviso di ricevimento.

²⁷ Commento di Gianluigi Spagnuolo, responsabile dello Sportello Unico di Oleggio (Novara).

Tuttavia è da evidenziare che in questi primi mesi sono emersi diversi problemi con le norme speciali e di settore, e in particolare con la Scia edilizia, che normalmente hanno la prevalenza. Si sta ricreando quella vischiosità organizzativa, determinata dal prevalere, delle norme speciali di settore rispetto a quelle generali del dpr. Per altro, i problemi organizzativi non riguardano solo l'informatizzazione; spesso emerge un rapporto difficile con le camere di commercio, che invece di sostituire sostanzialmente gli sportelli inadempienti, hanno inteso il proprio informatico agli sportelli unici, oltre alla carenza e al ritardo nelle attività di supporto agli sportelli per la modulistica unificata da parte delle Regioni, a parte alcune eccezioni come Lombardia e Puglia. Come già specificato il 30 settembre entrerà in vigore il procedimento unico (nei casi in cui non sia possibile utilizzare la Scia) che prevede una riduzione dei tempi di rilascio dell'autorizzazione, con l'utilizzo della conferenza dei servizi che dovrà svolgersi on-line. E' stato infatti prorogato a tale data il termine entro il quale i Comuni, che abbiano attivato lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP), devono completare le procedure di attestazione di conformità per evitare il passaggio di competenze alla CCIAA operante sul territorio.

Secondo il parere del dottor Spagnuolo ciò aggraverà i problemi già oggi presenti, egli afferma che sarebbe stato utile effettuare una sperimentazione della riforma in comuni campione, così come avvenuto di recente con la Comunicazione unica per le camere di commercio²⁸.

Con l'attestazione di conformità il Comune dichiara di disporre degli strumenti operativi per:

- fornire informazioni sui procedimenti;
- mettere a disposizione la modulistica di riferimento;
- consentire l'accesso alle procedure telematiche di compilazione delle pratiche e di verifica della stato di avanzamento delle stesse.

I requisiti tecnici minimi che devono essere soddisfatti dai Comuni per la gestione dello SUAP prevedono:

- 1) una casella di PEC istituzionale a cui fa riferimento lo SUAP;

²⁸ Articolo *P.A. rivoluzione telematica a metà* di Duilio Lui pubblicato su ItaliaOggi7 del 22 Agosto 2011.

2) la firma digitale in capo al Responsabile dello Sportello;

3) l'applicazione software per la lettura dei documenti firmati digitalmente;

4) la protocollazione automatica della documentazione in entrata e in uscita;

5) il portale dedicato alla gestione delle pratiche SUAP.

Nelle amministrazioni non ancora registrate sarà possibile il doppio binario fino al 30 settembre 2011 per cui può essere tenuta in vita anche la modalità cartacea di presentazione della SCIA agli Sportelli Unici dei Comuni²⁹.

²⁹ Il Decreto Sviluppo 70/2011 del 18 agosto 2011 tratto da www.pubblicaamministrazione.net.

BIBLIOGRAFIA

- Antonelli C. (1982) *Cambiamento tecnologico e teoria d'impresa*, Loescher, Torino.
- Armenia S., Canini D., Casalino N. (2007) *A system dynamics approach to the paper dematerialization process in the Italian public administration*, Venezia, itAIS 2007 - IV Italian Conference of the Italian Chapter of AIS, 3-7 Ottobre 2007 in *The Interdisciplinary Aspects of Information Systems Studies*, to appear, Springer, Heidelberg, Germany.
- Autieri E. (1997) *Management delle risorse umane*, Guerini e associati, Milano.
- Baglieri E. (2002), *Tecnologia e innovatività*, *Economia & Management*, n.4 Luglio/Agosto.
- Biffi A. (2002) *Processi e progetti di sistemi informativi*, Etas, Milano.
- Biggiero, L. (1990) *Teorie dell'impresa*, Franco Angeli, Milano.
- Bollinger A.S., Smith R.D. (2001), *Managing Organizational Knowledge as a strategic asset*, *Journal of Knowledge Management*, Vol. 5, n. 1; pp.8-18.
- Bonifacio M., Bouquet P., Merigliano D. (2002), *La conoscenza nell'organizzazione*, *Economia & Management*, n. 3, Maggio/Giugno.
- Bowen D.E. (1986) *Managing customers as human resources in service organization*, *Human Resources Management*.
- Bracchi G., Mainetti S. (2005) *eGovernment: l'evoluzione della PA*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Campomori F. (2006) *Dematerializzazione dei documenti contabili e fiscali*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Camussone P.F. (1994) *L'outsourcing dei sistemi informativi: vantaggi, rischi e principali riflessi organizzativi*, in *Economia & Management* n.3.
- Camussone P.F., Ciuccarelli F. (2000), *Crescere in Rete*, Edipi, Milano.
- Camussone P.F. (2000) *Informatica, Organizzazione e Strategie*, McGraw-Hill, Milano.
- Capocchi A. (2003) *Il processo di e-government nel sistema delle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè editore, Milano.
- Carignani A. (2004), *Tecnologie dell'informazione e della comunicazione per le aziende*, McGraw-Hill.

- Casalino N. (2003) *Le decisioni nella gestione del corporate e-learning*, Proc. 4° Workshop Organizzazione Aziendale: I processi decisionali nell'organizzazione d'impresa, 13-14 Febbraio, Firenze.
- Casalino N. (2004) *Analisi del cambiamento dei modelli didattici e del concetto di apprendimento organizzativo in funzione delle nuove tecnologie formative*, conferenza "5° Workshop dei Docenti e Ricercatori di Organizzazione Aziendale - Innovazione Organizzativa e Tecnologie Innovative", 5-6 febbraio, Università Luiss Guido Carli, Roma.
- Casalino N., Negri D. (2004) *Information Systems discipline: how distance learning can improve teaching methods?*, Conferenza internazionale "1st European Conference on e-Learning and Management Education", 26-27 Febbraio, Toulouse, Francia.
- Casalino N., Negri D. (2004) *E-learning: non solo formazione a distanza, ma incubatore di metodi per la gestione della conoscenza e del cambiamento organizzativo*, I Workshop Celebrativo "La conoscenza nelle relazioni tra aziende", AIDEA Giovani 2004 28-29 maggio, Università Cà Foscari di Venezia.
- Casalino N. (2005) *Processi di apprendimento e metodologie di valutazione per l'adozione e l'impiego di sistemi informativi*, capitolo XIV del volume *Lo sviluppo dei sistemi informativi nelle organizzazioni. Teoria e casi*, a cura di Franca Cantoni e Gianluigi Mangia, Franco Angeli Editore, Milano.
- Casalino N. (2006) *Innovazione e organizzazione nella formazione aziendale*, Volume, Cacucci Editore, Bari.
- Casalino N., D'Atri A. (2007) *A Quality Management Training System on ISO Standards for Enhancing Competitiveness of SMEs* in Proc. 9th International Conference on Enterprise Information Systems, ICEIS'07, Funchal-Madeira, Portugal.
- Casalino N., Draoli M., Petrucci A., Lancia M., Puccinelli R. (2007) *Le reti nella Pubblica Amministrazione e nella Ricerca: Metodologie e strumenti open source per la collaborazione "multi-organizzazione"*, Congresso Nazionale AICA 2007 - Cittadinanza e Democrazia Digitale, Milano.
- Casalino N., Mazzone G. (2008) *Externalization of a banking information systems function. Features, regulatory and critical aspects*, in *The Interdisciplinary Aspects of Information Systems Studies*, Springer, Heidelberg, Germany.
- Castelvetri L. (1997) *Qualità totale e prerogative manageriali: spunti per una riflessione in Qualità totale e diritto del lavoro*, Giuffrè, pp.77 e seg.
- Ceppatelli M.G. (2000) *Gestione del cambiamento. L'analisi dei processi aziendali*, Cedam, Padova.
- Ciborra C. (1989) *Tecnologie di coordinamento*, Franco Angeli, Milano.

- Ciborra C. (1996) *Le forme non strutturate*, in Costa G., Nacamulli R. C. (a cura di), 1997, *Manuale di organizzazione aziendale*, vol. 2, Utet, Torino.
- Ciborra C.U. (1997) *Le Forme non Strutturate*, in Costa G., Nacamulli R.C.D. (eds.), *Manuale di Organizzazione Aziendale*, vol. 2, La Progettazione Organizzativa, UTET, Milano.
- Ciborra C., Lanzara G.F. (1999) *Labirinti dell'innovazione. Tecnologia, organizzazione, apprendimento*. Etas libri, Milano.
- Compagno C. (1999) *Il management della qualità. Dagli Standard al Knowledge Management*, Utet, Torino.
- Connock S. (1991) *HR Vision. Managing a Quality Workforce*, Institute of Personnel and Development.
- Consiglio S. (2000) *Il cambiamento organizzativo*, ed. Carocci.
- Contabile M. (2001) *Il capitale relazionale: gestione delle relazioni e della customer loyalty*, McGraw-Hill, Milano.
- Correale G., Penco C. (2002) *Organizzazione, Persone e Comunicazione – Sistemi & Impresa* n.10 – Dicembre.
- Costa G. (1992) *Manuale di gestione del personale*, UTET, Torino.
- Costa G. (1994) *Cultura e innovazione nel management dei servizi pubblici* in Carlo Masini, Egea, Milano.
- Costa G., Nacamulli R.C.D. (1996) *Manuale di Organizzazione Aziendale –vol. 1 – Le Teorie dell'Organizzazione*, UTET, Torino.
- Costa G. (1997) *Economia e direzione delle risorse umane*, UTET, Torino
- Costa G. (2001) *Flessibilità, mercati e istituzioni* in Costa G. (a cura di), *Flessibilità & Performance. L'organizzazione aziendale tra old e new economy*, Isedi, Torino.
- Costa G., Gubitta P. (2007) *Organizzazione Aziendale*, McGraw-Hill, Milano.
- Crozier M, Frieberg E. (1978) *Attore sociale e sistema*, Etas, Milano.
- Cuomo G., Pastore A., Vernuccio M. (2002) *Internet, marketing e comunità virtuali – Industria e Distribuzione*, fascicolo n.3, Franco Angeli, Milano.
- D'Atri A. (2004) *Innovazione Tecnologica e Tecnologie Innovative: Strategie e tecnologie per un'organizzazione di successo in un futuro imprevedibile* (a cura di), Etas, Milano.
- Dafano S. (2008) *Strumenti e metodologie a supporto della crescita di communities scientifiche online. Caso: System Dynamics Italian Chapter*, relazione tirocinio, Laboratorio Sperimentale, CNIPA.

- Dalocchio M., Romiti S., Vesin G. (2001) *Public utilities, creazione del valore e nuove strategie*, EGEA, Milano.
- Damon W. (1998) *Peer Education: the Untapped Potential* – Journal of Applied Developmental Psychology vol.5.
- Davenport T.H., Prusak L. (1998) *Working Knowledge. How organizations manage what they know* – Harvard Business School Press, Boston.
- De Marco M. (1986) *I sistemi informativi: progettazione, valutazione e gestione di un sistema informativo*, Franco Angeli, Milano.
- De Marco M. (1992) *L'organizzazione dei sistemi informative aziendali*, Il Mulino, Bologna.
- De Marco M. (2000) *I sistemi informativi aziendali*, Franco Angeli, Milano.
- De Marco M. (2004) *Le metodologie di sviluppo dei sistemi informativi*, Franco Angeli, Milano.
- De Hog R., Van Der Spek R. (1997) *Knowledge management: hope or hype?*, Expert Systems whit Applications Vol. 3 n.1.
- De Toni A., Tonchia S. (1999) *Pianificazione strategica e competenze aziendali: approcci tradizionali e nuove prospettive*, Economia & Management n.3.
- De Vita P. (2000), *I confini dell'azione organizzativa*, in R. Mercurio e F. Testa (a cura di), *Organizzazione. Assetto e relazioni nel sistema di business*, Giappichelli, Torino.
- Dede C.J. (1998) *The evolution of Distance Learning: technology, Mediated Interactive Learning*, Journal of Research on Computing Education, Vol.22.
- Dei B., Sorignani P.R. (2004) *Fatturazione e archiviazione elettronica*, Ipsoa
- Di Gregorio R. (2000) *Progettare per apprendere nella pubblica amministrazione*, Guerini Associati, Milano.
- Di Maria E. (2000) *Distretti industriali e tecnologie di rete: progettare la convergenza* in Vertical Communities e distretti virtuali, Franco Angeli, Milano.
- Donna G., Lo Sardo A., Roso G. (2002) *La ricerca del profitto nell'economia della rete*, Il Sole24Ore, Milano.
- Draoli M., Petrucci A. (2007) *La governance del processo di dematerializzazione nella P.A. italiana: valutazioni di impatto*, Congresso Nazionale AICA2007: Citta-dinanza e Democrazia Digitale, Milano.
- Filippazzi F., Occhini G. (1993) *Groupware. L'informatica per lavorare insieme* – Franco Angeli – Milano.
- Fontana F. (1994) *Lo sviluppo del personale*, Ed. Giappichelli, Torino.
- Fontana F. (1995) *Il Sistema Organizzativo Aziendale*, Franco Angeli, Milano.

- Fontana F., Caroli M. (2003) *Economia e gestione delle imprese*, McGraw-Hill.
- Formez (2007) *La mobilità del personale nelle Pubbliche Amministrazioni*, Roma.
- Fountain J. E. (2001) *Paradoxes of Public Sector Customer Service*, Governance: an International Journal of Policy and Administration, 14(1): 55-73.
- Freeman C. (1989) *Il rito dell'innovazione*, trad. it. Franco Angeli, Milano.
- Gabrielli G. (1994) *Comunicazione organizzative e vantaggio competitivo*, Sviluppo & Organizzazione n. 143, settembre ottobre.
- Grandori A. (1995) *L'organizzazione delle attività economiche*, Il Mulino, Bologna.
- Grant R.M. (1991) *L'analisi strategica nella gestione aziendale*, p.218, il Mulino, Bologna.
- Grant R.M. (1996) *Toward a based theory of the firm*, Strategic Management Journal, n.17, Winter.
- Grayson C. J., Dell C. O. (1998), *Mining Your Hidden Resources*, Across the Board, 35 (4), pp.23-28.
- Grint K. (2001) *Accounting for failure: participation and non-participation in CMC*, Brunel University, West London, UK.
- Hagel J., Armstrong A.G. (1998) *Net gain: creare nuovi mercati con Internet*, ETAS, Milano.
- Hagel J., Rayport J.F. (1997) *The coming battle for costumer information*, McKinsey Quaterly vol. 3.
- Haraism L. (1990), *Online education: perspectives on a new environment*, New York, Praeger.
- Hayes R.M., Wheelwright S.C., Clark K.M. (1988) *Dynamic Manufacturing: Creating the learning organization*, The Free Press, New York.
- Heeks R. (2005) *E-Government as a Carrier of Context*, in Journal of Public Policy, 25(1), pp.51-74.
- Hersey P., Blanchard K. (1982) *Leadership situazionale: come valutare e migliorare le capacità di gestione e guida degli uomini*, Sperling & Kupfer Ed., Milano.
- Isotta F. (2004) *Organizzazione aziendale. Teorie, modelli e tecniche di progettazione*, Cedam, Padova.
- Kirkpatrick D. (1998), *Evaluating training programs*, Berrett-Koehler, San Francisco, CA.
- Kling R. (1991) *Co-operation, Co-ordination and Control in Computer-Supported Work*, CACM, vol. 34, no. 12.
- Kotler P., Scott G. (1993) *Marketing Management*, VII ed. ISEDI, Torino.
- Laudon K.C., Laudon, J.P. (1999), *Management Information Systems*, Prentice Hall, New York.

- Lipparini A., Lorenzoni G. (1996) *Le organizzazioni ad alta intensità relazionale. Riflessioni sui meccanismi di "learning by interacting" nelle aree ad alta concentrazione di imprese*, L'Industria n.4.
- Lipparini A. (2002) *La gestione strategica del capitale intellettuale e sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Lippi A. (2007) *La valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- Lisi A., Giacomuzzi L. (2006) *Guida al Codice dell'Amministrazione Digitale*, Halley edizioni.
- Lomi A. (1996) *Mutazioni competitive e selezione*, Pendagrone, Bologna.
- Lomi A. (1997), *L'analisi relazionale delle organizzazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Lupò Avagliano M. V. (2001) *L'efficienza della pubblica amministrazione. Misure e parametri*, Franco Angeli, Milano.
- Maggi B. (1977) *Organizzazione: teoria e metodo*, Milano, Isedi.
- Maggi B. (1998) *L'officina di organizzazione*, Carocci, Milano.
- Maimone F. (2007) *Dalla rete al silos. Modelli e strumenti per comunicare e gestire la conoscenza nelle organizzazioni flessibili*, Franco Angeli, Milano.
- Mandelli A. (1998) *Internet Marketing*, McGraw-Hill, Milano.
- March J.C., Simon H.A. (1958) *Organization*, Wiley, New York, trad. it. Teoria della organizzazione (1965), Comunità, Milano.
- Martinez M. (1997) *Teorie di Organizzazione in Economia Aziendale*, Franco Angeli, Milano.
- Martinez M. (2000) *L'analisi organizzativa: il network*, in R. Mercurio F. Testa (a cura di) (2000), *Organizzazione. Assetto e relazioni nel sistema di business*, Giappichelli, Torino.
- Martinez M. (2004) *Organizzazione, informazioni e tecnologie*, Il Mulino.
- Massa M., Merlino M., Puliafito P. (1999) *Knowledge management e vantaggio competitivo – Sviluppo e organizzazione –* Maggio/Giugno.
- Massa S., Merlino M. (2002) *Produzione e marketing dei servizi professionali: il ruolo del knowledge management*, Economia & Management n.1, Gennaio/Febbraio.
- Mercurio R., Testa F. (2000) *Organizzazione: Assetto e Relazioni nel Sistema di Business*, Giappichelli, Torino.
- Merli G., (1991) *Il Total Quality Management: la qualità totale come strumento di business*, ISEDI, Torino.
- Merloni F. (2005) *Introduzione all'e-government: pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Giappichelli, Torino.

- Michalisin M.D., Smith R.D., Kline D.M. (1997) *In search of strategic assets* – The International Journal of organizational analysis, Vol.5.
- Miller W. (1999) *Building the ultimate resource*, Management Review, Gennaio.
- Milone M. (2001) *Outsourcing: aspetti strategici ed operativi*, Cacucci Editore, Bari.
- Mintzberg H. (1983) *Structures in fives. Designing effective organizations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, (trad. it. La progettazione dell'organizzazione aziendale, Il Mulino, 1985).
- Morabito V. (1997), *Organizational value of ERP systems: the impact on transactions costs reviewed*, Harvard Business School Press.
- Morabito V., (2000) *Il valore organizzativo dei sistemi ERP: l'impatto sui costi di transazione*, Università Bocconi, Milano.
- Morelli R. (2000) *Il distretto diventa cyber*, Corriere Economia, Marzo.
- Murphy K.L., Mahoney S.E., Harwell T.J. (2000) *Role of contracts in enhancing community building in web courses*, Educational Technology and Society n.3.
- Nacamulli R.C.D., Rugiadini A.,(1985) *Organizzazione e Mercato*, Il Mulino, Bologna.
- Normann R., Ramirez R. (1995) *Le strategie interattive d'impresa: dalla catena alla costellazione del valore*, ETAS, Milano.
- Oggero L. (2004) *L'organizzazione è una metafora. Viaggio di dodici metafore nella dimensione organizzativa*, pp. 304, Franco Angeli, Milano.
- Olson G., Malone T., Smith J. (2001) *Coordination Theory and Col-laboration Technology*, Lawrence Erlbaum Associates Mahwah.
- Orlikowski W. (1992) *The Duality of Technology: Rethinking the Concept of Technology in Organizations*, in Organization Science.
- Paccagnella L. (2000) *La comunicazione al computer*, Universale Paperbacks, Ed. Il Mulino, Bologna.
- Pagani D., Padova A. (1998) *Il problema della gestione della conoscenza dal punto di vista di un'azienda di servizi professionali*, Sviluppo e organizzazione.
- Papa G., De Michele G. (2002) *E-learning, la visione aziendale*, Sistemi & Impresa n.4.
- Parlett M.R., Hamilton D. (1992) *Evaluation as illumination: a new approach to the study of innovation programmes*, Franco Angeli, Milano.
- Pennarola F. (2006) *Fare di più con meno: risparmiare con i sistemi informativi in Innovazione e tecnologie informatiche*, Egea, Milano.
- Perrini F. (2000) *E-evaluation. Valutare le imprese Internet*, McGraw-Hill, Milano.

- Perrone V. (1990) *Le strutture organizzative d'impresa*. Criteri e modelli di progettazione, Egea, Milano.
- Pirisi F. (2008) *Gestione documentale in un sistema di supporto al lavoro collaborativo*, relazione tirocinio, Laboratorio Sperimentale, CNIPA.
- Pontecorvo C. (1993) *La condivisione della conoscenza*, La Nuova Italia, Firenze.
- Pontiggia A. (1997) *La funzione sistemi informativi*, vol. 3, UTET, Torino.
- Pontiggia A. (2001) *L'impiego efficiente delle tecnologie di informazione: apprendimento e cambiamento organizzativo*, Egea, Milano.
- Porter M.E. (1987) *Il vantaggio competitivo*, Ed. Comunità (Ed. originale: *Competitive Advantage*, The Free Press, 1985).
- Prandstraller F. (2002) *Lezioni americane, Dossier: Il net learning*, Cuoia Rivista, n.1.
- Quaderno CNIPA n.24 (2006) *La dematerializzazione della documentazione amministrativa*, a cura di Massella E., Gentilini M., CNIPA.
- Racheli U., Perrone V. (1997) *Modelli per la gestione del cambiamento organizzativo – Economia & Management n.4*.
- Ridolfi P. (2005) *La dematerializzazione dei documenti: idee per un percorso*, INAIL – Rivista degli infortuni e delle malattie professionali n.3.
- Riel M. (1993) *I circoli di apprendimento*, TD, Rivista di tecnologie didattiche n.2.
- Rossignoli C. (1996) *Il ruolo dell'IT e del facility management nel conseguimento del vantaggio competitivo* in Problemi di gestione dell'impresa, n.21.
- Rossignoli C. (1997) *Organizzazione e Sistemi Informativi*, Franco Angeli, Milano.
- Rossignoli C. (2004) *Coordinamento e cambiamento*, in *Tecnologie e processi interorganizzativi*, Franco Angeli, Milano.
- Rullani E. (1986) *Economia delle transazioni e informazioni: un saggio sulla nuova teoria economica dell'organizzazione* in Annali di storia dell'impresa n.2.
- Rullani E. (1994) *Il valore della conoscenza* in Economia e politica industriale, n.82.
- Rullani E. (1997) *Tecnologie che generano valore: divisione del lavoro cognitivo e rivoluzione digitale*, Economia e politica industriale n.93.
- Saint Onge H. (1996) *Building the intellectual capital of the organization*, Strategic Management Conference, NY, gennaio.
- Salvemini S. (1994) *La flessibilità tra deformazione e punti di rottura*, in Economia e Management.

- Scott R.W. (1998) *Istituzioni e organizzazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Secchi R. (2000) *Produrre e gestire informazioni per integrare la supply chain*, Guerini e associati, Milano.
- Simon H.A. (1958) *Administrative Behavior*, McMillan, New York, (trad. it. Il comportamento amministrativo, Il Mulino).
- Simon H.A. (1951) *A formal Theory of the Employment Relation*, (trad. it. Causalità, razionalità, organizzazione, Il Mulino, 1985).
- Sobrero M. (1999) *La gestione dell'innovazione. Strategia, organizzazione e tecniche operative*, Carocci Editore, Roma.
- Solari L. (1996) *Le teorie evolutive*, in *Manuale di Organizzazione*, a cura di Costa G., Nacamulli R.C.D., Utet, Milano.
- Sorge C. (2000) *Gestire la conoscenza*, Sperling & Kupfer Editori, Milano.
- Sorrentino M. (1999) *Tecnologie, organizzazione e lavoro nel settore bancario. Evoluzione e prospettive*, Franco Angeli, Milano.
- Stern C.W. (1998) *The deconstruction of value chains*, n.9, The Boston Consulting Group Inc.
- Stewart T. (1997) *Intellectual Capital*, Doubleday Dell Publishing Group, New York.
- Swan K., Shea P. (2000) *Building knowledge building communities: consistency, contact and communication in the virtual classroom*, Educational Computing Research n.4 Vol.23.
- Tessmer M. (1993) *Planning and conducting formative evaluations*, Kogan Page, London.
- Thompson J. (1967) *Organizations in Action*, McGraw-Hill, New York (trad. it. *L'azione organizzativa*, 1988, Isedi, Torino).
- Tonchia S. (2001) *Il Project Management: come gestire il cambiamento e l'innovazione*, Il Sole24Ore, Milano.
- Valdani E. (2000) *I quattro fondamenti dell'economia digitale* in *Economia & Management* n.3.
- Vesperini G. (2004) *L'e-government*, Giuffrè, Milano.
- Virtuani R. (1997) *L'outsourcing nei sistemi informativi aziendali*, Franco Angeli, Milano.
- Weick K.E. (2001) *Making sense of the organization*, Blackwell, Oxford.
- Williamson O. (1975) *Markets and Hierarchies*, Free Press, New York.