

L'ORGANIZZAZIONE, LA GESTIONE DEL PERSONALE E L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE

REVISIONE DEGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI

- 1. I provvedimenti di riorganizzazione dei ministeri intervenuti in corso d'anno**
- 2. Il perseguimento degli obiettivi di revisione della spesa**
- 3. Il funzionamento degli organi di controllo interno**
- 4. Le misure di semplificazione, di innovazione tecnologica e di contrasto alla corruzione**

Premessa

L'analisi qui sviluppata muove dalla considerazione secondo cui più che una politica del settore pubblico, sussiste un concorso di politiche alla definizione di sistema in grado di dare servizi di qualità al cittadino.

In tale ottica verranno valutate le politiche di riorganizzazione dell'apparato pubblico, le politiche in materia di semplificazione e di digitalizzazione, di contrasto alla corruzione e, più in generale, gli interventi per il funzionamento delle amministrazioni pubbliche. Una menzione particolare va rivolta al tema delle riforme istituzionali, anche a livello costituzionale, che riguarda l'assetto ed il funzionamento dei processi decisionali nonché il riordino del governo del territorio. Ci si riferisce alla semplificazione dei livelli di governo, che mira ad assicurare una più efficiente *governance* delle decisioni pubbliche in un sistema, come il nostro, caratterizzato da un assetto multilivello.

È appena il caso di ricordare che anche l'anno 2012 si inserisce nel quadro di una difficile congiuntura economica, che ha imposto, secondo una linea di tendenza già in atto¹, l'adozione di provvedimenti legislativi finalizzati al contenimento della spesa pubblica, con inevitabili riflessi sull'operato delle pubbliche amministrazioni.

Nel mese di novembre 2011 si è aperta una fase parzialmente nuova, nella quale, dopo l'adozione del c.d. decreto "Salva Italia"², è stato individuato il processo di

¹ La politica di revisione della spesa entra nelle riforme del processo di bilancio italiano con la legge finanziaria 2007 (legge 27 dicembre 2006 n. 296 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato") e diviene permanente con la legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007 n. 244 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato"). La c.d. *spending review* viene articolata mediante un programma di analisi della spesa che si muove all'interno di una contestuale revisione della struttura del bilancio dello Stato riorganizzata in missioni e programmi.

² DL n. 201/2011 "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011.

revisione della spesa, già sperimentato in precedenti occasioni, finalizzato a razionalizzare la spesa pubblica mediante recupero di efficienza e, quindi, di risorse da impiegare per la realizzazione di obiettivi di sviluppo e di crescita.

In sequenza si sono posti il DL n. 52/2012³, con il quale è stata prevista, tra l'altro, la nomina di un Commissario di Governo per la razionalizzazione della spesa, per l'acquisto di beni e servizi, nonché il successivo DL n. 95/2012⁴ (c.d. *spending review bis*), che ha introdotto una serie di ulteriori interventi per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e per la riduzione della spesa. Tra questi vanno menzionati il ridimensionamento della spesa per beni e servizi e la riduzione lineare degli organici del personale, dirigenziale e non dirigenziale e, da ultimo, l'avvio di un processo di riordino delle Province come livello intermedio nel sistema delle autonomie, da realizzarsi in parte con norme di rango costituzionale, in parte con legge ordinaria.

Di rilievo, anche il DL n. 158/2012⁵, che è intervenuto nello specifico tema della dirigenza sanitaria, con la modifica dei criteri di nomina e l'introduzione di una disciplina analitica dei sistemi di valutazione e verifica dell'attività dei direttori generali, prevedendo un'articolata regolamentazione degli obblighi di pubblicità per la selezione del personale ed il conferimento degli incarichi.

Nel complesso, i provvedimenti di riorganizzazione delle strutture ministeriali, adottati in un più ampio quadro di *spending review*, sono stati orientati, nel tempo, verso le seguenti aree di intervento:

- contenimento della spesa del personale (snellimento degli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, riorganizzazione delle piante organiche, sospensione del turn over del personale, blocco dei contratti, riduzione delle strutture di missione, riduzione degli incarichi di consulenza e riduzione degli oneri degli organi collegiali e degli altri organismi);
- riorganizzazione di alcuni comparti (Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri, tra i quali quello della protezione civile e revisione del modello organizzativo del Ministero della difesa);
- soppressione di enti e organismi (INPDAP⁶, ENPALS, EIPLI, Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, Agenzia per la sicurezza nucleare, Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale, commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche).

³ DL 7 maggio 2012, n. 52 "Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica", convertito, con modificazioni, dalla legge n. 94/2012

⁴ DL 6 luglio 2012, n. 95 "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario", convertito con modificazioni dalla legge n. 135/2012.

⁵ DL 13 settembre 2012, n. 158 "Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute", convertito, con modificazioni, dalla legge n. 189/2012.

⁶ Con DL 13 agosto 2011, n. 138, è stata disposta la soppressione dell'INPDAP (Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'Amministrazione pubblica) e dell'ENPALS (Ente nazionale di previdenza e assistenza per i lavoratori dello spettacolo e dello sport professionistico) le cui relative funzioni sono state attribuite all'INPS; dell'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania e Irpinia (EIPLI), le cui funzioni sono state attribuite alle Regioni interessate; dell'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua; dell'Agenzia per la sicurezza nucleare; dell'Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale; della Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche.

- digitalizzazione della pubblica amministrazione (riforma dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA)⁷; sviluppo dell'informatizzazione di servizi al cittadino).

In generale, come si definirà meglio nel seguito, sono emersi limiti nel delineato percorso di razionalizzazione organizzativa, che avrebbe potuto trovare il giusto spazio in un contesto di più ampia rivisitazione degli apparati e delle funzioni.

Sarebbe quindi auspicabile sviluppare le potenzialità delle misure di revisione degli apparati ministeriali e degli enti vigilati, non solo in termini di riduzione della spesa, ma anche mediante un efficace ripensamento dei processi decisionali che superi talune rigidità esistenti.

1. I provvedimenti di riorganizzazione dei Ministeri intervenuti in corso d'anno

Nell'anno in esame il legislatore ha proseguito, in particolare, il percorso di razionalizzazione degli assetti organizzativi, di riforma della dirigenza pubblica e di armonizzazione della disciplina del lavoro pubblico con il lavoro privato, iniziato già nel 2008.

Il settore dell'organizzazione del lavoro pubblico è materia complessa e articolata e riguarda aspetti e interessi eterogenei che vanno dalle tipologie di contratto di lavoro flessibile, alle ipotesi di licenziamento e relative tutele, alle forme di mobilità volontaria e obbligatoria, nonché alla responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici; lo sforzo del legislatore è andato quindi nella direzione di individuare una convergenza tra i due settori, privato e pubblico, pur nel rispetto delle peculiarità di quest'ultimo.

Si ricorda che le politiche di riduzione degli organici sono state oggetto negli ultimi anni di continue modifiche, non ultima quella inserita nel DL n. 112/2008⁸, che aveva previsto la riduzione complessiva degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale, in misura non inferiore, rispettivamente, al 20 per cento e al 15 per cento di quelli esistenti, con la contestuale corrispondente riduzione delle dotazioni organiche⁹.

Con DL n. 138/2011 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", è stata disposta un'ulteriore riduzione delle dotazioni organiche per le amministrazioni già interessate dai provvedimenti adottati nel 2008 e nel 2009. In particolare, la norma ha previsto, entro il 31 marzo 2012, la contrazione degli uffici dirigenziali di livello generale in misura non inferiore al 10 per cento, nonché l'ulteriore riduzione, non inferiore al 10 per cento, della spesa complessiva relativa al numero di

⁷ L'AIPA è stata sostituita dal CNIPA istituito dall'art. 176 del d.lgs. 30 giugno 2003 n. 196, da ultimo fuso con l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione e il Dipartimento per la digitalizzazione e innovazione tecnologica della Presidenza del Consiglio nel 2012 per formare l'Agenzia per l'Italia digitale.

⁸ DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.

⁹ Il DL ha disposto altresì la riduzione del contingente di personale adibito allo svolgimento di compiti strumentali e di supporto in misura non inferiore al 10 per cento, con contestuale riallocazione delle risorse umane eccedenti. Nel medesimo contesto normativo e programmatico si inserisce la riorganizzazione degli enti vigilati in base all'art. 26 della legge 133/2008 e successive modifiche, norma che aveva accelerato il processo di soppressione e incorporazione degli enti ed organismi pubblici (art. 7 del DL n. 78 del 31 maggio 2010). Successivamente con il decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, art. 2 comma 8 bis, è stata imposta una ulteriore riduzione in misura non inferiore al 10 per cento dei posti funzione di livello dirigenziale non generale e di uguale entità per quanto riguarda i costi relativi alla dotazione organica del personale delle aree funzionali.

posti di organico del personale non dirigenziale con divieto, per le amministrazioni inadempienti, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto.

Nel mese di luglio 2012, il DL n. 95 convertito nella legge 7 agosto 2012 n. 135, si è sovrapposto alle precedenti norme di analogo tenore ed in particolare al citato DL n. 138/2011, richiamandone esplicitamente l'adempimento già prescritto. L'art. 2 del DL n. 95/2012 subordina, infatti, le riduzioni previste dal provvedimento, all'applicazione dell'art. 1, comma 3, del DL 13 agosto 2011, n. 138. Le previsioni del DL n. 95/2012 riguardano le riduzioni degli uffici dirigenziali, di livello generale e di livello non generale e le relative dotazioni organiche nonché quelle del personale non dirigenziale degli enti pubblici di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. In particolare i tagli degli uffici dirigenziali, sono stati previsti in misura non inferiore al 20 per cento di quelli esistenti, mentre per le dotazioni del personale non dirigenziale è stata prevista una riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa.

Il Dipartimento della funzione pubblica è poi intervenuto, con direttiva n. 10 del 24 settembre 2012, per fornire le linee guida e i criteri di riferimento per l'applicazione del DL n. 95/2012, sottolineando la necessità di realizzare una piena corrispondenza tra le strutture o i posti funzione dirigenziale e i posti previsti in dotazione organica.

Tra le principali novità che il DL n. 95/2012 ha introdotto vi è, all'art. 5, la previsione, quale strumento attuativo, del dPCM, in luogo del d.P.R.¹⁰, per agevolare una maggiore speditezza nell'attuazione dei contenuti.

Lo stesso provvedimento ha consentito di effettuare le riduzioni in oggetto selettivamente, anche tenendo conto delle specificità delle singole amministrazioni e in misura inferiore alle percentuali previste, a condizione che la differenza sia recuperata operando una maggiore riduzione delle dotazioni organiche di altra Amministrazione.

Si segnala, inoltre, la possibilità di una compensazione interna orizzontale tra aree/profili del personale non dirigenziale e una compensazione verticale che i Ministeri, in quanto amministrazioni vigilanti, potranno operare nell'ambito di un settore di intervento aggregato o per funzioni omogenee o per identità funzionale.

La tavola 1 illustra gli esiti degli adempimenti richiesti dal DL n. 95/2012 alle singole Amministrazioni.

A tal riguardo si rileva, che l'aver subordinato l'adempimento di tale norma agli esiti del DL n. 138/2011, ha favorito, insieme all'utilizzo dei dPCM, una tempestiva e più ordinata risposta delle Amministrazioni rispetto alle precedenti esperienze.

La ricognizione è stata effettuata, come previsto dalla norma, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri ed è stata poi oggetto del dPCM del 22 gennaio 2013.

Dall'adempimento di nove¹¹ dei tredici Ministeri, è stata registrata una riduzione di spesa di 272.821.139 euro, con una differenza di 9.366.154 euro, rispetto a quanto stimato dal DL (263.454.985 euro).

¹⁰ Secondo quanto previsto dalla direttiva n. 10/2012 Presidenza Consiglio dei ministri- Dipartimento della funzione pubblica: "lo strumento del dPCM è comune a tutti i Ministeri e per le restanti Amministrazioni indicate dall'art. 2, comma 1. Vi è, perciò, una deroga al regime ordinario dell'art. 6 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 per quanto riguarda i Ministeri (ordinariamente lo strumento è il d.P.R. ex art. 17, comma 4-bis della legge n. 400/1988) e a quello dei rispettivi ordinamenti per i restanti destinatari. Il dPCM è adottato su proposta del Ministero della Pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle Finanze. È il caso di evidenziare che in fase procedurale ed istruttoria la proposta del dPCM si formerà acquisendo i contributi di ogni amministrazione, contributi che dovranno tenere conto che l'attività di revisione della spesa è prioritaria nell'azione di Governo".

Dal punto di vista della riduzione del personale dirigenziale di I e II fascia la tavola n. 1 che segue, riassume la situazione rilevata a fine 2012 con riferimento ai posti funzione da ridurre in base ai criteri esplicitati nel DL n. 95/2012 (taglio dovuto) e alle riduzioni effettuate dalle Amministrazioni (taglio effettuato).

Tavola 1

Ministeri	Personale dirigenziale					
	I fascia			II fascia		
	Taglio dovuto	Taglio effettuato	Maggiore riduzione operata sulla I fascia	Taglio dovuto	Taglio operato	Maggiore riduzione operata sulla II fascia
Difesa	2	2	0	25.4	25	
Sviluppo economico	5.8	6	0.2	37	37	
Politiche agricole e alimentari e forestali	2	2	0	12.4	12	
Ambiente tutela territ. e mare	1.8	1	-0.8	8.2	8	
Infrastrutture e trasporti	9	9	0	45.2	45	
Lavoro e politiche sociali	3	3	0	36.2	36	
Istruzione università e ricerca	6.8	7	0.2	108.8	131	
Beni e attività culturali	5.8	6	0.2	38.8	32	
Salute	3	2	-1	28.2	29	
TOTALE	39.2	38	-1.2	340.2	355	14.8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dPCM 22/1/2013

Dall'istruttoria condotta la Corte ha acquisito taluni elementi di interesse di cui si riporta, di seguito, una breve sintesi, rinviando per gli opportuni approfondimenti ai capitoli di riferimento di ciascuna Amministrazione.

La mancata attuazione della riduzione da parte del Ministero della giustizia è riconducibile al fatto che gli uffici giudiziari sono stati oggetto di specifica deroga nelle più recenti disposizioni legislative; per l'applicazione delle norme alle dotazioni organiche dell'amministrazione centrale è in corso di attivazione uno specifico tavolo tecnico con la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Per il Ministero degli affari esteri si segnala che lo stesso ha provveduto, il 24 dicembre 2012, all'invio al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze, di una ipotesi di rideterminazione della propria dotazione organica ai sensi dell'art. 1, comma 3 del DL 13 agosto 2011, n. 138, e dell'art. 2 del DL 6 luglio 2012, n. 95. Peraltro, secondo quanto previsto dall'art. 2 comma 6 del DL n. 95/2012 fino all'emanazione del provvedimento di cui al comma 5 dello stesso articolo, la dotazione organica è provvisoriamente individuata in misura pari ai posti funzione coperti al 7 luglio 2012. In generale i provvedimenti normativi dal 2004 al 2012 hanno comportato la riduzione effettiva di 1.495 unità pari al 31 per cento del totale.

Il Ministero della salute non ha ancora potuto procedere all'adozione del provvedimento di rideterminazione degli organici in quanto è attualmente in corso, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 183/2011, il passaggio delle funzioni ministeriali di assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante alle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano.

Per quanto riguarda il Ministero dell'interno si fa presente che il comma 2, ultimo periodo, dell'art. 2 del DL n. 95/2012 prevede che "al personale dell'Amministrazione civile dell'interno le riduzioni di cui alle lettere a) e b) del comma 1 si applicano

¹¹ Difesa, sviluppo economico, politiche agricole alimentari e forestali, ambiente, tutela territorio e mare, infrastrutture e trasporti, lavoro e politiche sociali, istruzione università e ricerca, beni e attività culturali, salute.

all'esito della procedura di soppressione e razionalizzazione delle Province di cui all'art. 17 e comunque entro il 30 aprile 2013, nel rispetto delle percentuali previste dalle suddette lettere". Va tuttavia ricordato che la Presidenza del Consiglio dei ministri, con la citata direttiva del 24 settembre 2012, ha ritenuto applicabile "anche al fine di evitare il protrarsi degli effetti sanzionatori sul piano assunzionale, un'anticipata riduzione delle dotazioni organiche, nei tempi e nei modi previsti per gli altri Ministeri, ferma restando la necessità di una successiva verifica di tale riduzione in esito alla procedura di soppressione e razionalizzazione delle Province."

Inoltre in base al comma 7, articolo 2, del citato DL n. 95/2012 sono escluse dalle riduzioni le Agenzie fiscali e il Ministero dell'economia e delle finanze per i quali si applica l'analogia riduzione disposta dall'art. 23-*quinquies* dello stesso DL n. 95/2012. Dalle medesime riduzioni è altresì esclusa la Presidenza del Consiglio dei ministri che ha provveduto ad effettuare corrispondenti tagli alla propria dotazione organica con dPCM 15 giugno 2012.

Con riferimento ai posti di funzione dirigenziali per i 9 ministeri interessati, a seguito dei tagli effettuati, non si evidenziano eccedenze se si considera il solo personale di ruolo, mentre tenendo conto anche degli incarichi conferiti a soggetti diversi si rileva a livello complessivo un esubero di circa 30 di unità per la dirigenza prima fascia e di 130 per quella di seconda fascia.

Come osservato nella citata relazione 2013 sul costo del lavoro pubblico, la sostanziale coincidenza del numero degli uffici dirigenziali con i dirigenti di ruolo di ciascuna amministrazione, introduce un elemento di forte razionalizzazione.

Per il personale amministrativo le complessive eccedenze, a seguito dell'avvenuta rideterminazione degli uffici dirigenziali e del fabbisogno del restante personale, ammontano a complessive 3.236 unità.

Come si rileva dal seguente prospetto - che evidenzia l'effetto dei tagli disaggregati sui nove ministeri interessati - particolarmente rilevante, in valori assoluti, il numero dei dipendenti in soprannumero presso il Ministero della Difesa. Spicca, inoltre, il dato relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nel quale gli esuberanti risultano pari all'8 per cento dei dipendenti in servizio.

Tavola 2

Ministeri	Dotazione organica DL n. 95/2010	Eccedenze assolute	% eccedenze su dotazioni organiche
Difesa	27.751	1.562	5,6
Sviluppo economico	2.917	152	5,2
Politiche agricole, alimentari e forestali	1.385	-	-
Ambiente e tutela del territorio e del mare	559	2	0,4
Infrastrutture e trasporti	7.525	598	7,9
Lavoro e politiche sociali	7.172	129	1,8
Istruzione, università e ricerca	5.978	-	-
Beni e attività culturali	18.947	664	3,5
Salute	1.328	129	9,7
Totale	73.562	3.236	4,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della pubblica amministrazione e la semplificazione

Per le Amministrazioni interessate, a seguito dei reiterati interventi di riduzione attuati a partire dal 2008, i tagli all'organico, tra loro sommati, sono stati nel complesso rilevanti. Rispetto al 2006 risultano soppressi il 36 per cento degli uffici dirigenziali di prima fascia, il 45 per cento attiene a quelli di seconda ed il 34 per cento delle posizioni riguardanti il restante personale. Come evidenziato in una recente audizione parlamentare dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, la maggior entità delle riduzioni degli uffici di livello dirigenziale rispetto a quelle riguardanti il restante personale dovrebbe rendere maggiormente virtuoso il rapporto tra dirigenti e dipendenti amministrativi.

La definizione degli organici in termini più o meno coincidenti con il personale in servizio elimina una evidente anomalia organizzativa ed obbliga gli enti interessati a dimensionare l'organizzazione e le linee di attività su un dato certo, attraverso una stabile ridefinizione delle modalità dell'agire amministrativo.

Sarà dunque compito dei previsti nuovi regolamenti di organizzazione ridefinire le dimensioni, il ruolo e le attribuzioni degli uffici in modo tale da garantire il migliore svolgimento dei compiti assegnati.

E' in tale ambito che, in prosieguo, potrà trovare utili sviluppi il processo di revisione della spesa da intendere non già come aprioristica definizione di ulteriori riduzioni da effettuare ma come migliore distribuzione delle risorse umane esistenti, finalizzata al recupero di efficienza dei servizi da rendere.

2. Il perseguimento degli obiettivi di revisione della spesa

Anche con riguardo alla c.d. *spending review*, il 2012 ha visto il sovrapporsi degli effetti di interventi operati negli anni precedenti e di provvedimenti emanati in corso di anno.

Si deve tenere conto che, come evidenziato anche nel documento "Analisi di alcuni settori di spesa pubblica" di marzo 2013, curato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento, il percorso intrapreso sino ad ora è manchevole di un elemento che appare complementare a quello dei tagli della spesa, ossia la valutazione della combinazione dei fattori che ottimizzino il rapporto tra risorse impiegate e servizi offerti. In sintesi, l'attenzione è stata posta sulle risorse impiegate, ma non sufficientemente sui servizi offerti, con la conseguenza che i tagli sono stati effettuati senza un adeguato ripensamento dei processi decisionali.

I risparmi di spesa, d'altra parte, possono contribuire a rilanciare l'economia solo se, ad una riforma di "quel che non si deve spendere", si accompagna anche la riforma "di quel che si spende". Come a dire che le evidenze finanziarie dei risparmi conseguiti sono fondamentali ma senza un chiaro obiettivo d'insieme, non sono sufficienti a garantire la ripresa attesa ormai da molti anni.

I dati contabili devono garantire la trasparenza, la qualità e la certezza dei bilanci, ma vanno altresì correlati al risultato più complesso e più ampio di soddisfazione dell'utenza e di uso efficace ed adeguato delle risorse pubbliche.

La *spending review*, nell'anno 2012, si è articolata in due decreti-legge e poi nella legge di stabilità; l'impostazione seguita ha riguardato, da una parte, un insieme di risorse pubbliche potenzialmente sottoponibili a processi di revisione e dall'altra, risorse aggredibili nel breve periodo con immediati risultati di cassa.

Con DL 7 maggio 2012, n. 52 venivano introdotte, tra le altre, le modifiche alle disposizioni in materia di procedure di acquisto e le misure per la riduzione dei prezzi

unitari, corrisposte dalle aziende sanitarie locali per gli acquisti di beni e servizi (art. 7 *bis*).

Con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 3 maggio 2012, sono stati forniti gli indirizzi operativi ai fini del contenimento della spesa pubblica, con le indicazioni per le attività di revisione della spesa. La stessa direttiva invitava le amministrazioni a formulare, entro il mese di maggio 2012, i progetti di riduzione predisposti sulla base delle indicazioni fornite.

Nel mese di luglio 2012 sono state trasmesse dal Ministero dell'economia e delle finanze al Senato della Repubblica, alcune analisi effettuate dal Commissario straordinario, volte ad individuare indicatori di inefficienza della spesa per consumi intermedi di Regioni, Province, Comuni, Università ed enti di ricerca.

Queste analisi hanno consentito di evidenziare alcuni effetti di risparmio di seguito riportati in sintesi.

Tavola 3

Riduzione spese per acquisto di beni e servizi			
<i>(in milioni di euro)</i>			
	2012	2013	2014 e ss
Ministero dell'economia e delle finanze	21,8	77	77
Ministero dello sviluppo economico	1,7	6	6
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	1,1	4	4
Ministero della giustizia	60	120	120
Ministero degli affari esteri	6,2	22	22
Ministero dell'istruzione, dell'università' e della ricerca	24	14	14
Ministero dell'interno	-	131	131
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	4,8	17	17
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	7,9	28	28
Ministero della difesa	-	148	148
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	2,5	9	9
Ministero per i beni e le attività culturali	2,8	10	10
Ministero della salute	8,2	29	29
Totale	141,1	615	615

Fonte: Allegato n. 1 al DL n. 95/2012

In sintesi, il Commissario ha individuato, per ciascun Ministero, talune tipologie di spesa, nell'ambito degli acquisti di beni e servizi delle Amministrazioni centrali dello Stato, per le quali ha ritenuto possibile una riduzione dei costi di gestione, calcolata sulla base delle previsioni economiche degli anni 2012-2014. In particolare, le riduzioni sono state calcolate confrontando i valori medi per anno-persona, dei costi di gestione per amministrazione e per voce del piano dei conti.

Inoltre, ai sensi dei commi da 12 a 15 dell'articolo 7 del citato DL n. 95/2012, è stato definito il livello degli interventi sulle Amministrazioni centrali dello Stato, a decorrere dall'anno 2013.

Per quanto concerne le previsioni contenute nel DL n. 95, si fa presente che alcune amministrazioni, tra cui il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero dello sviluppo economico, hanno evidenziato la mancata comunicazione di indicazioni specifiche relative all'attuazione di detti risparmi. È stata segnalata, inoltre, la mancata comunicazione, da parte delle Amministrazioni, al Ministero dell'economia e delle finanze, dei soggetti responsabili della razionalizzazione della spesa, ai sensi dell'art. 2 comma 2 del DL n. 52 del 2012.

A tale mancato adempimento fa eco, la recente direttiva del Ministero dell'economia e delle finanze del 13 maggio 2013 che prevede, in riferimento al monitoraggio delle misure di riduzione della spesa del DL n. 95/2012, che le Amministrazioni centrali dello Stato, tenuto conto delle analisi della spesa effettuate dal Commissario, forniscano indirizzi operativi per la rilevazione dei risultati conseguiti.

A completamento di questo quadro d'insieme sulle iniziative di *spending review* e a fini conoscitivi, pur con limiti derivanti da un esercizio di tipo sperimentale, si presenta un prospetto di sintesi che rappresenta le spese per consumi intermedi dei Ministeri nel triennio 2009-2012. Il contributo è basato su una ricognizione limitata alle spese riconducibili agli stanziamenti definitivi del categoria economica n.2 (consumi intermedi), nel suddetto triennio.

Va precisato che l'andamento di tali spese deve essere letto anche alla luce delle politiche espone nelle parti dedicate alle singole amministrazioni, volendosi qui rappresentare solo un sintetico quadro d'insieme. Di conseguenza le analisi di dettaglio e le motivazioni specifiche degli andamenti esposti, possono essere rintracciate nei capitoli del volume che riguardano i singoli Ministeri.

La tavola n. 4 mostra, un andamento complessivo degli stanziamenti in riduzione tra il 2012 e il 2011 per circa il 3,8 per cento. A tale riduzione contribuiscono in particolare il Ministero dell'ambiente e della tutela del mare e del territorio, il Ministero degli affari esteri, il Ministero della giustizia, il Ministero delle politiche agricole e forestali e il Ministero delle infrastrutture e trasporti.

Di contro i dati che presentano un incremento nei due anni riguardano il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (20 per cento) e il Ministero della salute (17 per cento).

Tavola 4

SPESE PER CONSUMI INTERMEDI DEI MINISTERI NEL TRIENNIO 2009-2012

(in milioni)

Amministrazioni	2009	2010	2011	2012	Variazione % 2012/2009	Variazione % 2012/2011
Ministero dell'economia e delle finanze	3.805	3.405	3.303	3.384	-11,1	2,4
Ministero dello sviluppo economico	123	78	90	89	-27,8	-1,2
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	528	86	70	84	-84,1	20,2
Ministero della giustizia	1.696	1.061	1.931	1.390	-18,1	-28,1
Ministero degli affari esteri	243	216	212	171	-29,5	-19,3
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	935	846	1.063	973	4,0	-8,5
Ministero dell'interno	2.639	1.275	1.874	1.742	-34,0	-7,1
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	143	143	130	97	-32,4	-25,9
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	310	420	407	383	23,3	-6,1
Ministero della difesa	3.025	2.411	2.096	2.410	-20,3	15,0
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	89	93	81	77	-13,4	-4,4
Ministero per i beni e le attività culturali	142	117	157	150	5,7	-4,7
Ministero della salute	-	186	171	200		17,1
Totale	13.679	10.337	11.587	11.149		-3,8

Fonte: elaborazioni CdC su dati del sistema informatico SICR

* Nel 2009 il Ministero della salute era parte integrante del Ministero del lavoro, salute e politiche sociali

Con riferimento alle spese di personale dei Ministeri si rinvia alle considerazioni contenute nel capitolo successivo.

3. Il funzionamento degli organi di controllo interno

Con la legge n. 196 del 2009 di contabilità e finanza pubblica, che ha riformato la materia, si è inteso dare impulso, oltre al raggiungimento degli obiettivi programmatici, anche all'impiego efficiente delle risorse e all'attività di supporto, monitoraggio e valutazione delle performance gestionali delle Amministrazioni centrali.

Tale normativa è integrata dal disposto del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 che impone alle Amministrazioni, l'obbligo di redigere annualmente un piano programmatico triennale delle *performance* coerente con il ciclo di programmazione finanziaria e di bilancio.

Le disposizioni citate sono state integrate da provvedimenti di dettaglio¹² per la realizzazione del collegamento tra risultati, *performance* e risorse finanziarie.

Le attività di supporto per il monitoraggio e valutazione delle *performance* e del corretto utilizzo degli strumenti per la relativa misurazione sono state assegnate, alla Commissione indipendente per la valutazione e la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni (CIVIT). Sempre con d.lgs. n. 150/2009 sono stati istituiti, presso le amministrazioni, gli Organismi di Valutazione (OIV) che hanno sostituito gli uffici di controllo interno istituiti con d.lgs. n. 286/1999¹³ e che sono chiamati a verificare l'articolazione dei programmi, la coerenza delle norme autorizzatorie delle spese rispetto al contenuto degli stessi, nonché a formulare proposte per l'accorpamento e razionalizzazione delle leggi di spesa sottostanti i programmi.

Nel corso del 2012, le attività di monitoraggio e valutazione delle Amministrazioni centrali, hanno ricevuto un notevole impulso dalle delibere della CIVIT, che contengono linee guida per gli OIV, tese a favorire l'utilizzo dei sistemi di misurazione e valutazione delle *performance* e dei Piani delle *performance*.

La Commissione, nella sua attività di monitoraggio e supporto all'intero ciclo di gestione, ha prodotto un documento¹⁴ di sintesi sugli esiti delle attività svolte. Le valutazioni sulle attività di misurazione delle *performance* delle Amministrazioni sono di sostanziale insoddisfazione. La Commissione chiarisce che sia in termini di adempimento formale delle disposizioni dei provvedimenti, sia in termini di adeguatezza, esaustività e qualità delle informazioni prodotte, i risultati sono piuttosto carenti.

Le principali criticità riscontrate dalla Commissione riguardano la difficoltà delle Amministrazioni ad adattarsi al cambiamento in parte dovuto al fatto che strumenti e procedure appaiono sin troppo complessi e articolati. A tal riguardo si prevede una semplificazione e razionalizzazione di strumenti e modalità per la valutazione delle *performance*. Vi è poi anche un problema relativo ai meccanismi sanzionatori che non sono sufficientemente rapidi nell'attuazione e agli scarsi poteri assegnati in questo senso alla Commissione che altro non può se non operare in termini di orientamento e persuasione morale (*moral suasion*).

¹² DPCM 12 marzo 2007; d.lgs. n.123/2011; d.lgs. n. 91/2011 e da ultimo, il dPCM 18 settembre 2012, recante "linee guida generali per l'individuazione di criteri e metodologie per la costruzione di un sistema di indicatori ai fini della misurazione dei risultati attesi dai programmi di bilancio e il loro monitoraggio, ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91", prevede che il piano degli indicatori e i risultati attesi di bilancio corrisponda alle Note integrative.

¹³ Si ricorda che dopo il d.lgs. n. 286/1999, il d.lgs. n. 150/2009 ha rivisto il sistema del controllo strategico e quello di valutazione della dirigenza e da ultimo, il d.lgs. n. 123/2011, all'art. 30. comma 4, ha operato alcune modifiche con particolare riguardo al sistema di controllo amministrativo contabile, mentre con art. 20, comma 2, ha precisato i compiti in capo al collegio dei revisori.

¹⁴ Cfr. Rapporto generale sull'avvio del ciclo di gestione della *performance* 2012.

Non sono tuttavia da trascurare alcuni casi di *best practices*, come quella del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che ha predisposto un sistema di indicatori e *target* con un consistente numero di indicatori di *outcome*; del Ministero dello sviluppo economico che ha prodotto, nel dettaglio, le informazioni riguardanti i procedimenti amministrativi; del Ministero dell'interno che ha predisposto il monitoraggio trimestrale sul rispetto degli standard.

Nella tavola 5 sono riportati i valori generali attinenti al grado di conformità nel rispetto al d.lgs. n. 150/2009 e delle delibere CIVIT e alla qualità delle informazioni contenute nei report e nei documenti prodotti e trasmessi alla Commissione:

Tavola 5

	2012		Variaz. % 2012/2011	
	Conformità	Qualità	Conformità	Qualità
Ministeri	87%	44%	10	4
Ente previdenziale	65%	40%	-7	0
Ente parco nazionale	68%	32%	13	3
Ente di ricerca	66%	40%	1	2
Altri enti	58%	35%	7	1
Ente di ricerca	58%	35%	7	1
Totale amministrazioni	69%	37%	7	2

Fonte: CIVIT. Rapporto generale sull'avvio del ciclo di valutazione della *performance* 2012

Per i Ministeri si nota un miglioramento rispetto al 2011 sia in termini di conformità ai provvedimenti (10 per cento), sia in termini di contenuto (4 per cento), anche se analizzando il complesso dei Ministeri la qualità, come già ricordato, appare ancora non adeguata alle aspettative (44 per cento).

In generale si rileva, in tutti i comparti, una scarsa qualità delle informazioni contenute nei piani riconducibile sia alla novità degli strumenti sia alla scarsa propensione a lavorare in termini di risultati e non solo di attività contingenti.

Si rileva, inoltre, una sostanziale difficoltà delle Amministrazioni nel formulare obiettivi strategici (medio e lungo periodo) e articolare nell'ambito di questi obiettivi di breve termine. Come già evidenziato il processo di pianificazione e controllo dovrebbe attenersi alle modalità di erogazione dei servizi offerti ed avere a riguardo i beneficiari finali, diretti e indiretti, di tali servizi (*stakeholders*). A tal riguardo è la marcata autoreferenzialità delle amministrazioni l'ostacolo da superare per la piena realizzazione della riforma delle politiche pubbliche.

4. Le misure di semplificazione, di innovazione tecnologica e di contrasto alla corruzione

Il 2012 è stato caratterizzato da numerose norme tese a promuovere l'integrità nell'uso delle risorse pubbliche mediante una forte interrelazione dei principi di trasparenza, semplificazione e legalità. Il quadro di contrasto alla corruzione appare per la prima volta in linea con i sistemi dei Paesi più avanzati e coerente con le raccomandazione degli organismi internazionali e dell'OCSE.

Con DL n. 174/2012¹⁵ è stato previsto l'obbligo di rendere trasparente lo stato patrimoniale delle cariche elettive e di governo degli enti territoriali, con DL 18 ottobre 2012, n. 179¹⁶ si è inteso promuovere la diffusione di infrastrutture e servizi digitali, ponendo a carico delle amministrazioni obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali, la cui osservanza comporta responsabilità dirigenziale e incide sulla valutazione delle *performance* individuale dei dirigenti. Infine il DL 22 giugno 2012 n. 83, convertito con modificazioni in legge 7 agosto 2012, n. 134 ha previsto norme volte a favorire la crescita, lo sviluppo e la competitività del sistema produttivo del paese, mediante l'obbligo delle amministrazioni di assicurare la pubblicità sulla rete Internet, dei provvedimenti attributivi di vantaggi economici di qualunque genere (art. 18)¹⁷.

In tema di prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica Amministrazione, il legislatore è intervenuto con la legge 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", che prevede una disciplina organica in materia e che ha anche riformato alcuni articoli del codice penale e del codice civile¹⁸. Il provvedimento, che risponde agli obblighi internazionali derivanti dalla convenzione ONU contro la corruzione, del 31 ottobre 2003 e della convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa 27 gennaio 1999, ha individuato nella CIVIT, l'autorità nazionale anticorruzione (ruolo precedentemente svolto dal Dipartimento della funzione pubblica). La Commissione è tenuta entro il 12 dicembre di ogni anno a riferire al Parlamento sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia (art. 1, lettera g)).

La legge n. 190/2012 conteneva una serie di deleghe da attuarsi entro il 28 maggio 2013 e in particolare: l'art. 1, comma 35 prevedeva il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle PA, a cui è stata data attuazione con il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33; all'art. 1, comma 49 sulla disciplina dell'incompatibilità degli incarichi è stata data attuazione con il d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39; all'art. 1, comma 63 in materia di incandidabilità alle cariche pubbliche elettive, ha dato attuazione il d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235. Le deleghe previste all'art. 1 commi n. 48 (disciplina organica degli illeciti), n. 67 (incarichi che comportano posizione in fuori ruolo dei magistrati e avvocati dello Stato) e n. 74 (disposizioni integrative o correttive al decreto stesso da attuarsi entro un anno) non sono state ancora attuate.

Tra i nuovi strumenti previsti per prevenire o sanzionare fatti, situazioni e comportamenti sintomatici di fenomeni corruttivi, è stata prevista a livello di ciascuna Amministrazione, l'adozione di un piano triennale di prevenzione alla corruzione, da inviare al Dipartimento della funzione pubblica, con il fine, tra l'altro, di individuare le

¹⁵ "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213.

¹⁶ DL 18 ottobre 2012, n. 179 "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", convertito con modificazioni in legge 17 dicembre 2012, n. 221.

¹⁷ In questa ottica si pongono anche le disposizioni del DL n. 1/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2012, che riguarda il tema delle liberalizzazioni, per tanti aspetti, interconnesse a quelle contenute nel DL n. 5/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n.4 aprile 2012, n. 35, intese alla semplificazione ed allo sviluppo.

¹⁸ Al codice penale sono apportate modificazioni ai seguenti articoli: articolo 32-quater, articolo 32-quinquies, articolo 314, articolo 318, articolo 319, è stato inserito l'articolo 319-quater, articolo 320, articolo 322, articolo 322-ter, articolo 323, articolo 323-bis, dopo l'articolo 346 è inserito il seguente: "Art. 346-bis. Al codice civile sono state apportate modificazioni all'articolo 2635".

attività con il più alto rischio di corruzione, coordinare i meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni per prevenire il rischio di corruzione.

Il piano dovrà prevedere una adeguata rotazione dei dirigenti e dei dipendenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione nonché le misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.

Ogni amministrazione, inoltre, è chiamata a predisporre un Piano annuale di prevenzione alla corruzione in cui individuare le strategie prioritarie per la prevenzione e il contrasto della corruzione, nonché a individuare idonee procedure per la formazione del personale dedicato a tali attività.

Un altro elemento di novità, nella cultura della programmazione delle amministrazioni, è costituito dall'introduzione del concetto di mappa del rischio intesa come quadro di quei processi e attività nell'ambito dei quali si incentra la maggior esposizione al rischio di elementi di corruzione. Tale strumento, già presente nelle tecniche di *fraud audit*, è stato introdotto quale ausilio per la redazione dei Piani annuali e suscita particolare interesse perché si inserisce in quel percorso, più volte richiamato, di attenzione verso i processi organizzativi che travalicano le rigidità delle strutture amministrative. Tra i processi particolarmente esposti al rischio di corruzione si menzionano, ad esempio, quello di approvvigionamento, il processo di gestione e assegnazione delle gare di appalto¹⁹ e le relative attività afferenti: autorizzazione o concessione, scelta del contraente nell'affidamento di lavori, forniture e servizi, concessione di erogazione delle sovvenzioni, concorsi e prove selettive.

Le disposizioni tuttavia si limitano a prevedere un monitoraggio dei settori più esposti al rischio corruttivo, nonché un rafforzamento dell'attività di controllo e monitoraggio con specifico riferimento ai meccanismi di formazione delle decisioni in tali settori. Si condivide il rilievo dato alla opportunità, nella fase di prima applicazione della legge in esame, di mettere a punto soluzioni che consentano di selezionare, per singole amministrazioni, le misure realmente necessarie, sostenibili ed efficaci, così da concentrare gli sforzi su un numero limitato di interventi, abbattendo i costi e massimizzando le possibilità di successo.

Di particolare interesse risulta anche l'introduzione delle norme in materia di incandidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali e di divieto di ricoprire le cariche di presidente e di componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, di presidente e di componente dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, di consigliere di amministrazione e di presidente delle aziende speciali e delle istituzioni menzionate all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, di presidente e di componente degli organi esecutivi delle comunità montane. A tal riguardo si segnala che il citato d.lgs. 8 aprile 2013 n. 39 "Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190", ha meglio specificato il contenuto delle previsioni contenute nella legge n. 190/2012 individuando i casi di incompatibilità e inconfiribilità ai diversi livelli di governo.

In particolare il decreto legislativo qualifica alcune tipologie di inconfiribilità tra cui: a) inconfiribilità di incarichi in caso di condanna per reati contro la pubblica

¹⁹ Si veda anche la normativa in riforma del codice degli appalti, DL n. 1 e DL n. 5 del 2012.

Amministrazione; b) inconfiribilità relativa a soggetti provenienti da enti privati regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni; c) inconfiribilità relativa agli incarichi a componenti di organi di indirizzo politico nazionale, regionale, locale e di incarichi di direzione delle ASL.

Sono definiti inoltre i criteri per stabilire l'esistenza di eventuali incompatibilità tra incarichi. Quest'ultima viene definita come l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione o lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico.

Nelle iniziative di intervento collegate col disegno del legislatore di riordinare l'area formativa del pubblico impiego assume rilievo, in particolare, la diffusione di una cultura della legalità e la promozione di moduli comportamentali eticamente adeguati. In questo contesto appare essenziale fare riferimento anche a proposte maturate in ambito scientifico e operare in stretto collegamento con le istituzioni internazionali (ONU, OCSE, Consiglio d'Europa in seno al quale opera il Gruppo di Stati contro la corruzione).

Si richiama infine il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", che al capo II reca obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

Per quanto concerne il Codice dell'Amministrazione Digitale (DL n. 82/2005) emanato in attuazione della delega contenuta nell'articolo 10 della legge 29 luglio 2003, n. 229, si segnalano gli aggiornamenti intervenuti ad opera del DL n. 5/2012 ("Salva Italia"), delle leggi del 7 agosto 2012, n. 134 e n. 135/2012, nonché dal DL 18 ottobre 2012, n. 179, che assegnano funzioni e ruoli nuovi a tutta la Pubblica Amministrazione, con la previsione di diritti per cittadini e imprese in materia di uso delle tecnologie nelle comunicazioni con le Amministrazioni.

La notevole produzione legislativa intende dare nuovo vigore e maggiore concretezza a strumenti non ancora pienamente diffusi come i certificati *online*, i servizi telematici a cittadini/imprese e i pagamenti *online*.

Tra le principali novità in tema di amministrazione digitale si segnalano:

- La promozione della diffusione di architetture di *cloud computing*²⁰ (DL n. 18 ottobre 2012, n. 179);
- l'obbligatorietà per la PA, dal 1° gennaio 2014, di utilizzare "esclusivamente i canali e i servizi telematici ovvero della posta elettronica certificata" (DL n. 5/2012);
- la gestione dei servizi ICT in forma associativa per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (art. 19, legge n. 135/2012);
- i pagamenti telematici (DL n. 5/2012).

Dal punto di vista delle procedure di applicazione la novità sta nel fatto che per la prima volta sia stata individuata, dallo stesso legislatore, una data di scadenza per la messa in opera delle previsioni normative. A partire dal 1° gennaio 2014, infatti, le

²⁰ Per *cloud computing* si intende l'insieme delle tecnologie che permettono, in genere mediante un servizio offerto da un *provider*, di memorizzare o elaborare dati grazie all'utilizzo di risorse messe a disposizione in rete mediante un'architettura *client-server*.

amministrazioni indicate al comma 3-*bis* del codice, sono tenute ad utilizzare esclusivamente servizi telematici o la posta certificata anche per gli atti, le comunicazioni o i servizi dagli stessi resi.

Si auspica che tale data non rappresenti, come spesso è accaduto, un adempimento meramente formale, ma che piuttosto sia considerato un termine entro il quale completare un percorso di formazione e qualificazione professionale del personale coinvolto che sia in grado di valorizzare i benefici di una simile impostazione.

È bene precisare come non sia sufficiente apporre un termine di adempimento per l'adeguamento delle amministrazioni, ma occorre che si preveda un percorso puntuale e uniforme per superare il *digital divide* che ancora è diffuso nel Paese e mettere così in grado i cittadini di poter usufruire delle nuove possibilità di interazione con le amministrazioni. Invero rispetto a quest'ultimo tema i riferimenti normativi appaiono forse troppo poco puntuali ed incisivi.

In generale le nuove previsioni in tema di amministrazione digitale si allineano al percorso di semplificazione, trasparenza e innovazione a cui si è fatto cenno nel presente capitolo e che ha avuto inizio già a partire dagli anni '90, quando il legislatore disegnava, con la legge n. 241 del 1990, una pubblica amministrazione che parlasse al cittadino in maniera aperta e trasparente e invitava le amministrazioni a dialogare fra di loro per evitare inefficienze, duplicazione delle informazioni e dispersione dei dati. Si auspica pertanto che queste nuove previsioni consentano non solo di tracciare una strada verso la quale orientare il percorso di modernizzazione delle amministrazioni, ma anche di gettare un fondamento per consentire ai soggetti individuati, di assicurare la concreta applicazione di quanto previsto.

Come più volte auspicato dalla Corte, infatti, il processo di riorganizzazione strutturale e gestionale delle amministrazioni pubbliche può attuarsi solo grazie all'utilizzo delle tecnologie, dell'informazione e della comunicazione, nell'ambito dei procedimenti amministrativi, delle attività gestionali, dei documenti, della modulistica e delle modalità di accesso e di presentazione di istanze da parte dei cittadini e delle imprese.

Si auspica, infine, una rapida adozione dei provvedimenti attuativi del Codice dell'amministrazione digitale e, in particolare, di quelli relativi alla formazione e alla conservazione dei documenti informatici, aspetto divenuto ancor più rilevante per effetto sia del recente obbligo di stipulare con strumenti informativi gli accordi tra Pubbliche amministrazioni e i contratti pubblici, sia dell'utilizzo del domicilio digitale per tutte le comunicazioni tra Pubbliche amministrazioni e cittadini. Senza tralasciare la concreta realizzazione dell'anagrafe nazionale della popolazione residente e del documento unico di identità che unifica carta di identità elettronica e tessera sanitaria.

