

- Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati;

- Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, che rimane al momento disciplinata dalla legge 11 febbraio 1994, n.109. Per quanto concerne tale Autorità, tuttavia, è prevista l'adozione di successivo/i decreto/i legislativo/i al fine di ridefinirne le competenze, tenendo conto della normativa comunitaria, dell'interesse nazionale e del nuovo assetto di poteri definito dal novellato articolo 117, della Costituzione, che ridistribuisce le competenze normative tra Stato ed autonomie territoriali.

Non è quindi menzionata, tra gli organismi comunemente considerati indipendenti, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, che continua ad essere quindi (per ora) disciplinata dalla legge 14 novembre 1995, n.481.

Lo schema di disegno di legge si sostanzia, come accennato, in un progetto di riordino unitario della disciplina delle Istituzioni indipendenti, pur nel rispetto delle proprie peculiarità.

Si è voluto, ad esempio, dettare un corpo di regole omogenee in ordine alla nomina dei componenti di tali strutture, alla relativa procedura, alla disciplina delle incompatibilità, alla durata dei rispettivi mandati (fissata a sette anni) e ad alcuni aspetti inerenti al funzionamento interno. Quest'ultimo, ad esempio, è sottoposto ad una disciplina unitaria circa il quorum strutturale e funzionale (presenza dei due terzi dei componenti del Consiglio e voto favorevole della maggioranza dei presenti, con prevalenza, in caso di parità, del voto del Presidente). Interessante la prescrizione di voto palese per tutte le Istituzioni.

Tra le innovazioni dirompenti e unitarie delineate nel progetto di riforma, da segnalare la previsione del parere del Consiglio di Stato sui regolamenti delle Istituzioni, eccezione fatta per quelli di organizzazione e di contabilità, sui quali si è voluta preservare la massima autonomia e indipendenza dall'influenza di qualsivoglia organo dello Stato.

Il contemperamento tra le due esigenze contrapposte di rispetto dell'autonomia di tali strutture e di conferimento di un'impronta unitaria al sistema ha comunque comportato la scelta di preservare intatta una parte della disciplina vigente: sono quindi al momento inalterati il trattamento economico e previdenziale del Presidente e dei componenti del Consiglio e la tipologia di atti da adottare, fermo rimanendo, in quest'ultimo caso, che lo schema reca alcune disposizioni attinenti alla procedura di adozione di tali atti.

Un altro chiaro sintomo dell'autonomia delle Istituzioni è costituito dalla ribadita autodeterminazione organizzativa; questa è esercitata per il tramite di appositi regolamenti che, comunque, dovranno attenersi al principio della distinzione tra attività deliberativa, di indirizzo e di controllo, spettanti al Consiglio, e attività di gestione ed istruttorie, svolte invece dalla struttura organizzativa, ed in particolare dai dirigenti.

Anche la figura del Segretario generale, vertice dell'apparato amministrativo, è confermata laddove già prevista attualmente.

Per quanto concerne il personale dipendente delle Istituzioni, lo schema dispone il ricorso al concorso pubblico per titoli ed esami come sistema di accesso generalizzato nei ruoli delle varie Istituzioni. Oltre al personale di ruolo, tali organismi possono ricorrere a personale assunto a tempo determinato, retribuito in base alla prestazione richiesta e alla qualifica rivestita. E' inoltre consentita la possibilità di avvalersi di personale di altre amministrazioni pubbliche, di aziende locali di servizi pubblici o di altre Istituzioni nonché di lavoratori autonomi.

Dal novero delle Istituzioni pubbliche indipendenti esula l'Agenzia per la vigilanza sui fondi pensione, la cui istituzione è demandata a successivo decreto legislativo, Agenzia che eredita competenze e risorse attualmente facenti capo alla Commissione di vigilanza sui fondi pensione, di cui è prevista contestualmente la soppressione. Difatti, alcune peculiarità inerenti alle modalità operative della Commissione sembrano rendere più consona alla sua natura la configurazione come Agenzia. Basti pensare alle direttive adottate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali per l'esercizio delle funzioni della Commissione o alla vigilanza esercitata dal relativo Ministero sull'operato della Commissione stessa. Tali aspetti, unitamente all'elevato "tecnicismo" dell'attività svolta dalla Commissione, accostano quest'ultima alle Agenzie già configurate dall'ordinamento, ed in particolare a quelle previste dal d.lgs.300/1999, a cui si rinvia nello schema di disegno di legge, in quanto compatibile.

Quindi, il progetto si propone di distinguere nettamente, sia per i profili strutturali che per quelli funzionali, gli organismi realmente definibili indipendenti in quanto in possesso dei requisiti su indicati, e quelli che, pur caratterizzati in modo distinto dalle strutture tradizionali dell'amministrazione pubblica quale, ad esempio, il Ministero, sono soggette, sotto varia forma, all'ingerenza dell'apparato politico-governativo.

1.8 Gli Enti pubblici nazionali

La vasta ed articolata area degli enti pubblici non ha subito, nel periodo considerato, cambiamenti paragonabili a quelli avvenuti tra la fine degli anni Ottanta e la prima metà degli anni Novanta. In quella fase alcuni tra i grandi enti previdenziali furono soggetti a significativi processi di riorganizzazione.

Nel dare notizia degli interventi di riassetto che si sono realizzati nel corso del 2002, pertanto, si ritiene utile richiamare il quadro generale illustrato nella relazione dello scorso anno, sul quale non vi sono stati cambiamenti sostanziali.

L'articolo 57 della legge 17 maggio 1999, n. 144 ha conferito al Governo la delega a emanare decreti per il riordino degli enti pubblici di previdenza e di assistenza, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) fusione per incorporazione di enti o funzioni identiche, omologhe o complementari, tendenzialmente in un solo ente per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e in due enti separati per le altre funzioni previdenziali e assistenziali in favore dei dipendenti di amministrazioni pubbliche e, rispettivamente, di ogni altro beneficiario;

- b) trasformazione in associazioni o persone giuridiche di diritto privato degli enti che non svolgono funzioni o servizi di rilevante interesse pubblico;
- c) distinzione e separazione della funzione di gestione amministrativa da quella di indirizzo e vigilanza;
- d) attribuzione di tutte le funzioni di gestione ad un solo organo collegiale ristretto, nominato dal Governo;
- e) adeguamento funzionale del numero dei componenti degli organi di indirizzo e vigilanza;
- f) omogeneità di organizzazione per enti pubblici omologhi di comparabile rilevanza, anche sotto il profilo delle procedure di nomina degli organi;
- g) distinzione e separazione degli apparati serventi dell'organo di indirizzo e vigilanza da quelli dell'organo di gestione;
- h) definizione delle funzioni della dirigenza;
- i) decentramento territoriale degli enti, in sintonia con il principio di distinzione e separazione delle funzioni di indirizzo e vigilanza da quella di gestione amministrativa e di quest'ultima dalla gestione operativa;
- j) razionalizzazione e omogeneizzazione degli attuali poteri di vigilanza ministeriale;
- k) razionalizzazione del controllo della Corte dei conti;
- l) contenimento delle spese di funzionamento e dei costi organizzativi e gestionali;
- m) promozione delle sinergie tra gli enti.

A tale previsione normativa non è stata, peraltro, data attuazione.

Nel settore degli enti pubblici, la più incisiva riforma degli ultimi anni ha riguardato i Monopoli di Stato. All'Ente Tabacchi Italiani, costituito con decreto legislativo 9 luglio 1998, n. 283, sono stati trasferiti i rami industriali dell'Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato. Con due successivi provvedimenti (decreto del Presidente della Repubblica 7 febbraio 2000, n. 115, e con un decreto del direttore generale del 19 giugno 2000) si è parallelamente provveduto alla riorganizzazione della restante parte dei Monopoli di Stato, che assolve a competenze fiscali, di contrasto del contrabbando e di gestione di giochi e lotterie.

Il processo di trasformazione in ente di diritto privato (S.p.A) – con la possibilità del collocamento di azioni sul mercato – è stato realizzato nel corso del 2002. Con decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2003, n.385, è stato, invece, emanato il regolamento di organizzazione dell'amministrazione autonoma dei monopoli di stato.

L'assetto dell'intero settore degli enti pubblici è, peraltro, oggetto di attenta riconsiderazione.

Con la legge 137/2002 è stata data al governo la possibilità di intervenire, laddove sia necessario, per alleggerire le gestioni pubbliche sia provvedendo alla riorganizzazione degli enti pubblici esistenti, sia sopprimendo quelli non necessari.

Un primo importante risultato nell'opera di razionalizzazione del settore delle amministrazioni "nazionali" non statali si è avuto con la riforma di tre importanti istituti di ricerca. Sulla base dei principi di delega posti dalla legge 137/2002 sono stati, infatti, emanati tre provvedimenti relativi al Consiglio nazionale delle ricerche (Cnr), all'Istituto nazionale di astrofisica (Inaf) e all'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (Enea).

La riorganizzazione del Cnr è stata dettata dal decreto legislativo 4 giugno 2003 n. 137. In pari data è stato emanato anche il decreto legislativo 4 giugno 2003, n.138 mediante il quale si è provveduto al riassetto dell'Inaf. Con il decreto legislativo 3 settembre 2003, n.257, si è, provveduto, al ridisegno organizzativo dell'Enea.

Infine, con l'art. 8 del decreto legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modifiche, in legge 8 agosto 2002, n. 178, è stata costituita la società per azioni Coni Servizi spa. L'ente, il cui personale è stato trasferito alla società, utilizzerà quest'ultima per l'espletamento dei propri compiti, all'interno di un rapporto disciplinato da un contratto di servizio annuale.

Peraltro, con il decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 15, si è provveduto ad apportare ulteriori modifiche all'organizzazione dell'ente, contenuta nel decreto legislativo.23 luglio 1999, n. 242. Di questo si parlerà in dettaglio nelle prossime relazioni.

Capitolo 2

I Prodotti delle politiche pubbliche

PAGINA BIANCA

Capitolo 2

I prodotti delle politiche pubbliche

2.1 Beni e opere pubbliche

Tra le priorità di politica economica individuate e fatte proprie dal Governo, vi è il Piano strategico per la realizzazione di grandi opere pubbliche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese.

La stessa complessità degli interventi da realizzare ha imposto l'adozione di un apposito strumento legislativo, teso ad imprimere all'*iter* realizzativo delle opere elencate nel Piano la necessaria accelerazione. Nella seduta del Consiglio dei Ministri del 28 giugno 2001 è stato così approvata, tra l'altro, la "legge obiettivo", strumento essenziale in funzione del rilancio delle infrastrutture e la modernizzazione del sistema.

La "legge obiettivo" è calibrata a semplificare le procedure e di superare le troppe pastoie giuridiche e burocratiche previgenti, proprio al fine di consentire una concreta e veloce realizzazione dei progetti. A tale scopo, è stata prevista anche la figura del "*general contractor*", che si assume il compito della esecuzione integrale delle opere in cantiere. La individuazione di un'unica autorità competente, il CIPE (Comitato Interministeriale per la politica Economica), costituisce un ulteriore passo per una più rapida realizzazione dei progetti.

Il Piano strategico non si limita a prevedere interventi sulla sola rete viaria, ma si estende alle misure necessarie all'adeguamento dimensionale degli aeroporti ed allo sviluppo dei collegamenti informatici. A caratterizzare in maniera innovativa la logica del Piano sotto il profilo finanziario, sta anche la scelta di attivare e di fare intervenire, in sede di copertura dei costi necessari, il capitale e l'iniziativa dei privati. La "legge obiettivo", approvata dal Parlamento il 6 dicembre 2001 (legge 21 dicembre 2001, n. 443) e sottoposta a critiche di varia natura ha però superato, sostanzialmente, il vaglio della Corte costituzionale (sentenza n. 303 del 2003).

In parallelo, con il DPEF 2002-2006, approvato nel 2001, è stata confermata, come strategica per lo sviluppo del Paese, la realizzazione di un programma di opere pubbliche, da avviare e concretizzare in tempi brevi, sia per l'unificazione del territorio, sia per aprire il Paese al traffico europeo. La legge 443/2001, insomma, tende all'automatica disapplicazione di tutta una serie di leggi che contrastano con tale esigenza, fatti salvi i principi costituzionali, comunitari e di natura penale. D'altro canto, è pure previsto che tutte le opere possano andare a realizzazione solo previa applicazione delle procedure di Valutazione d'impatto ambientale (VIA), sia pure rinnovate e snellite, a tutela dei valori dell'ambiente.

L'importo complessivo dei lavori programmati è di 51 milioni di euro in ragione dell'intera legislatura, con ripartizione degli oneri finanziari, per il 50%, a carico del bilancio pubblico e per il 50% mediante ricorso al project financing. Il CIPE ha già approvato il programma delle infrastrutture, con sua delibera del n. 121 del dicembre 2001 ed il Ministro Lunardi ha presentato il Primo programma nazionale, con l'elenco delle opere considerate strategiche.

Infrastrutture strategiche

Prog.infrastrutture strategiche	Previsioni costo carico pubblico	Avanzamento a progettuale	Avvio cantieri	Previsioni di spesa opere triennio	Disponibilità infrastrutture nel
1 Valico ferroviario del Frejus (solo tunnel)	1.807,6	30%	II semestre 2004	149,77	2011-2015
2 Valico ferroviario Sempione	1.807,6	20%	I semestre 2004	22,23	2009
3 Valico ferroviario Brennero	2.582,3	20%	II semestre 2005	50,00	2015
4 Asse ferroviario itinerario corridoio 5 Lione-Kiev (Torino-Trieste)	7.901,8			1.962,54	
4° Torino-Novara		100%	I semestre 2002	955,45	2006
4b Novara- Milano		90%	I semestre 2003	516,46	2007
4c Milano- Verona		60%	II semestre 2003	180,66	2008
4d Verona- Venezia- Trieste		40%	I semestre 2004	309,87	2007
5 Asse autostradale medio padano	2.737,2			877,97	
5a Passante di Mestre	1.962,5	40%	II semestre 2003	568,10	2007
5b Brescia- Bergamo- Milano	774,7	80%	II semestre 2003	309,87	2006
6 Asse ferroviario Ventimiglia -Genova Novara- Milano (sempione)	4.379,6			224,12	
6a Ventimiglia- Genova		80%	I semestre 2003	118,00	2008
6b Genova- Milano		60%	I semestre 2004	106,12	2009
7 Asse ferroviario Brennero -Verona					
Parma- la Spezia	1.510,6	30%	II semestre 2003	568,10	2008
8 Asse autostradale Brennero- Verona Parma- la Spezia	1.032,9	40%	I semestre 2004	98,13	2008
9 Progetto per la salvaguardia della laguna e della città di Venezia (sistema MO.SE)	4.131,7	60%	II semestre 2002	609,42	2010
10 Nuova Romea	929,6	20%	I semestre 2004	90,90	2008
11 Asse viario Marche- Umbria e quadrilatero di penetrazione interna (tratta marchigiana 669,845- 204-5, 165-54, 744-108, 972/tratta umbra 285, 601-25,823- 59, 393-81,6)	1.807,6	20%	I semestre 2004	320,20	2008
12 Asse autostrada Cecina- Civitavecchia	1.859,2	30%	I semestre 2004	438,99	2007
13 Sistema integrato di trasporto del nodo di Roma	3.124,6			1.032,59	
13a Gran Raccordo Anulare (G.R.A.)	502,0	100%	II semestre 2002	307,29	2005

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

13b	Area Castelli	232,4	10%	I semestre 2004	129,12	2007
13c	Linea "C"	1925,35	70%	II semestre 2003	340,86	2007
13d	Linea "B-1"	464,8	100%	II semestre 2003	255,32	2006
14	Sistema integrato di trasporto del nodo di Napoli	3.885,8	80%	I semestre 2003	1.154,28	2006
15	Sistema integrato di trasporto del nodo di Bari	392,5	60%	II semestre 2003	79,02	2005
16	Sistema integrato di trasporto del nodo di Catania	516,5	60%	II semestre 2003	70,00	2006
17	Asse autostradale Salerno- Reggio C. - Palermo- Messina- Siracusa- Gela	13.449,05			3.653,93	
17a	Salerno- Reggio C.		90%	II semestre 2002	2.687,13	2005
17b	Palermo- Messina		100%	I semestre 2002	485,80	2003
17c	Messina- Siracusa- Gela		50%	II semestre 2003	481,00	2005
18	Asse ferroviario Salerno- Reggio C. - Palermo- Catania	12.291,7	40%	II semestre 2003	404,39	2008
19	Nodo stradale e autostrade di Genova	2.765,1	10%	I semestre 2004	150,00	2007
20	Ponte sullo stretto di Messina	4.958,0	40%	II semestre 2004	356,36	2012
21	Interventi emergenza idrica nel Mezzogiorno continentale e insulare	4.641,4	60%	I semestre 2003	2.478,48	2006
TOTALE		78.512,3			14.791,42	

Fonte: Ministero Economia e Finanze – Documento di programmazione economica e finanziaria 2003-2006

2.2 Servizi

Le Pubbliche Amministrazioni sono ormai da anni al centro di una imponente serie di cambiamenti che hanno interessato con varia intensità tutto il settore pubblico e sono stati indirizzati a creare Pubbliche Amministrazioni orientate verso la cultura dell'efficacia e dell'efficienza, quindi intrise dei principi, delle regole e delle metodologie manageriali che sottendono al governo delle unità che hanno un rilevante impatto economico e sociale.

Questo processo di cambiamento è individuabile nella necessità di modificare i servizi pubblici rendendoli più adeguati alle domande dei tempi e delle circostanze della vita economica e sociale. Questo concetto è esprimibile in termini generali come miglioramento della qualità dei servizi offerti, intesa in senso ampio e, pertanto, una qualità che riguardi la soddisfazione dell'utente sotto il profilo della tipologia di servizi forniti, del loro costo, della loro adeguatezza alla domanda, delle modalità di erogazione.

La base di questo è nel modificarsi della reale produzione dei servizi, non sempre delle loro procedure amministrative, né delle loro opportunità di controllo interno.

Il cambiamento deriva innanzitutto dalla necessità di rispondere adeguatamente al modificarsi della "domanda" da parte dei cittadini e delle imprese che abbisognano di nuovi servizi pubblici o di nuove modalità per la gestione di quelli tradizionali. La grande produzione normativa degli anni '90 in questo campo è la conseguenza della domanda che si eleva dal "paese reale" e cerca di favorire l'adeguamento dell'offerta. I principi di "sussidiarietà" non solo verticale, ma anche orizzontale, "federalismo", "federalismo fiscale" e gli altri che ad essi si sono accompagnati derivano dalle necessità di un sistema economico/competitivo e sociale di rapportarsi con pubbliche amministrazioni più "moderne" cioè più sensibili alle esigenze. In particolare è sentito come concluso il ciclo della autoreferenzialità delle PP.AA. ed anche ad esse si chiede di "dar conto" di cosa avevano programmato, quali risultati avevano ottenuto, con quali costi, con quali ricavi per cessione dei servizi, etc.

Tutto ciò richiede differenti criteri gestionali, una diversa organizzazione, un nuovo approccio "al cliente", nuovi strumenti informativi, un nuovo stile di comunicazione con contenuti fortemente diversificati, etc. In sostanza chi decide/in base a quali domande quali servizi potenziare e quali ridurre o dismettere? Quali livelli di costo, efficacia ed efficienza sono considerati accettabili? Chi paga, e sulla base di quali criteri? Quali forme giuridiche divengono preferibili?

Le PPAA infatti sono il gestore di una serie di servizi essenziali alcuni dei quali esercitati direttamente, mentre altri possono essere esercitati in regime diretto o indiretto, e sono quelli che determinano le condizioni di ciò che ormai prende il nome di "qualità della vita". La crescente domanda di servizi infatti è proprio una caratteristica dello sviluppo sia in senso quantitativo che, appunto, qualitativo delle nostre economie, tanto che la società medesima va qualificandosi come post-industriale o del terziario.

Il complesso dei servizi pubblici, nazionali e locali, nel nostro paese non è sempre ben confrontabile con quelli dei partner che, sui vari mercati europei, sono da tempo a livelli di qualità e di efficienza più elevati, in media, dei nostri.

Vi sono anche in Italia, servizi già oggi pienamente competitivi, ve ne sono altri in grado di diventarlo in un periodo breve, ma ve ne sono anche di quelli per cui occorrerà un maggior lasso temporale per l'adeguamento.

E' indispensabile iniziare dallo stato dei servizi pubblici, poiché ormai sembra essersi compreso appieno come una delle cause principali del ritardo nello sviluppo economico e sociale del nostro paese è la trascuratezza "culturale", prima che economica e finanziaria, in cui sono stati relegati i servizi delle PPAA.

E' importante che si comprenda che il sistema dei pubblici servizi rappresenta, in molti settori, una strozzatura da superare rapidamente, il vero "fattore limitazionale" della nostra crescita economica e sociale.

2.2.1 Il Programma Cantieri

Avviato nel febbraio 2002, è una iniziativa nata per promuovere, sostenere, sperimentare e diffondere l'innovazione nelle amministrazioni pubbliche al fine di conseguire il miglioramento dei servizi e delle politiche pubbliche. In sintonia con la missione istituzionale del Dipartimento, "Cantieri" è realizzato in collaborazione con altri soggetti istituzionali come A.N.C.I., U.P.I., Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, Confindustria, Formez, S.S.P.A., S.S.P.A.L., etc., interessati ad accelerare i processi di cambiamento nel settore pubblico. Coerentemente con le indicazioni fornite dall'O.C.S.E. ed in sintonia con le modifiche del Titolo V della Costituzione, "Cantieri" propone un approccio all'innovazione basato sul rafforzamento delle capacità interne delle amministrazioni, anziché sull'introduzione di continue riforme provenienti "dall'alto".

Il Programma ha raggiunto, nel periodo 2002/primo semestre 2003, i seguenti risultati:

- sono stati realizzati 2 bacini di innovazione per la messa a punto di soluzioni innovative di miglioramento dei servizi pubblici a beneficio di cittadini ed imprese (*customer satisfaction e call center*) e avviati 9 laboratori per la sperimentazione e sviluppo di innovazioni in aree di frontiera dell'organizzazione (benessere organizzativo, sponsorizzazioni, finanza innovativa, regolamenti organizzativi, gestione del personale in prospettiva di genere, comunità di pratica, bilancio sociale, processi decisionali per la definizione delle politiche pubbliche e piani di comunicazione) con il coinvolgimento, nelle attività di ricerca e sviluppo, di oltre 100 amministrazioni;
- avvalendosi del know how prodotto, sono stati avviati, per aree territoriali, 532 "Cantieri di innovazione" (su: benessere organizzativo, customer satisfaction, sponsorizzazioni, donne e leadership), per fornire alle oltre 400 amministrazioni iscritte: strumenti operativi, formazione, assistenza tecnica e assistenza alla realizzazione di programmi di cooperazione fra amministrazioni;
- nell'ambito dell'iniziativa "I Successi di Cantieri" sono stati creati 24 distretti di innovazione all'interno dei quali è stata fornita assistenza tecnica per la valutazione dei fabbisogni di innovazione a 300 amministrazioni e per la definizione di Piani integrati di cambiamento a 210 amministrazioni di cui 80 assistite nel periodo 2002/2003;
- nell'ambito della collana "Analisi e strumenti per l'innovazione" sono stati prodotti e resi disponibili alle amministrazioni 11 nuovi volumi;
- è stata realizzata un'ampia opera di promozione dei risultati e delle iniziative del Programma "Cantieri" attraverso il portale di Cantieri (www.cantieripa.it) che ha raggiunto nel 2003 i 7.000 iscritti e una media di 15.000 accessi mensili, la stampa nazionale e locale, *newsletter* e siti *internet* dedicati alle amministrazioni pubbliche;
- è stata curata la partecipazione del Programma alle principali manifestazioni fieristiche della PA del 2002 e del 2003 - EuroPA, CompA, Smau e ForumPA; in occasione del Forum P.A. sono state organizzate la seconda e terza edizione dell'evento "Giornata degli Innovatori", appuntamento annuale fra il Dipartimento della Funzione Pubblica e la comunità degli innovatori delle amministrazioni pubbliche dedicato al confronto sui temi emergenti ed alla illustrazione dei risultati realizzati dal Programma "Cantieri" (oltre 2500 fra operatori pubblici e privati hanno partecipato all'edizione 2003).

2.2.2 I servizi pubblici locali

Nell'ambito dell'erogazione dei servizi pubblici, appare evidente che le istituzioni locali si trovano a fronteggiare un decentramento di poteri e funzioni di particolare ampiezza e complessità. Le risorse umane, materiali, finanziarie, di conoscenza devono ancora trovare l'assetto adeguato agli attuali bisogni. Occorre di norma ripensare non solo alla crescita quantitativa, quanto nuove forme di organizzazione e gestione innovative e orientate alla clientela.

In tale logica il comune particolarmente si trova a svolgere funzioni di "front office" anche per le altre amministrazioni locali, regionali e centrali. Da azienda di produzione diretta di beni di interesse collettivo, assume gradualmente le ulteriori funzioni di ente di partecipazioni industriali e poi, più ampiamente, di programmatore e gestore del tessuto economico/sociale del proprio territorio. Diminuiscono, infatti, i servizi a produzione diretta, aumentano quelli a base imprenditoriale, crescono i fenomeni di esternalizzazione e privatizzazione, le attività di regolamentazione tendono a trasformarsi in servizi di assistenza allo sviluppo. Ancora più complessa si presenta la situazione dei governi regionali, chiamati a gestire servizi complessi quali quelli sanitari e di trasporto locale, su aree tanto più vaste.

Il grande ampliamento delle competenze degli enti regionali e locali e il deciso passaggio dall'attività di produzione diretta dei servizi a quelle di programmazione e regolamentazione modificano dunque il modo di essere di tali amministrazioni e, soprattutto, la natura delle relazioni con l'ambiente.

Lo stato di attuazione ed implementazione dei principali strumenti destinati a supportare le relazioni con l'ambiente vengono rappresentate nei seguenti paragrafi.

2.2.3 La Carta dei servizi pubblici

La Carta dei servizi pubblici è uno degli elementi più importanti nel vasto processo di riforma e modernizzazione che nell'ultimo decennio ha interessato le amministrazioni pubbliche centrali e locali. In un contesto economico e politico che sembra ormai essersi avviato verso una riforma dello Stato in senso federale e verso il riconoscimento dell'opportunità di adottare, anche nella logica di funzionamento delle amministrazioni pubbliche locali, principi e strumenti propri dell'economia aziendale, la Carta dei servizi offre potenzialità innovative in larga parte ancora da sfruttare.

Numerosi sono gli aspetti del rapporto ente-utente sui quali l'adozione della Carta dei servizi va ad incidere. Con l'adozione della Carta dei servizi l'ente locale garantisce all'utente dei servizi pubblici locali il rispetto di standard di qualità, a pena di una "sanzione monetaria" o di altra "forma di ristoro". L'efficace operatività dello strumento richiede che i suddetti standard siano comunicati agli utenti, resi espliciti e continuamente aggiornati.

Il soddisfacimento di tali condizioni minimali di funzionalità è legato all'instaurarsi di efficaci e consapevoli processi di comunicazione tra enti ed utenti. In particolare, dovranno essere curati non soltanto gli aspetti informativi (comunicazione unilaterale ente-utente) ma anche quelli legati all'acquisizione di informazioni di ritorno dall'utenza (comunicazione a due vie) ed al coinvolgimento attivo degli utenti nella definizione, modulazione e miglioramento degli standard qualitativi (partecipazione).

La percentuale di soggetti in qualche modo adempienti appare, a prima vista, abbastanza confortante, ma da una maggiore analisi dei dati emerge che l'adozione di linee di comportamento poco propositive da parte delle amministrazioni locali. La situazione riscontrata porta a considerare la stesura della Carta dei servizi vincolata sostanzialmente alla necessità di adempiere ad un obbligo normativo, piuttosto che dalla specifica volontà di dotarsi di uno strumento indispensabile per il miglioramento della gestione dei servizi.

Altro fattore critico evidenziato è la scarsa conoscenza della carta sia da parte di cittadini e aziende sia da parte delle associazioni di categoria.

La disponibilità di applicazioni IT offre sempre più l'opportunità di impostare in maniera innovativa e responsabile i rapporti tra enti e cittadini/imprese. L'utilizzo di tali strumenti può rivelarsi proficuo non solo per la comunicazione da e verso l'esterno delle informazioni rilevanti per una corretta gestione della Carta (standard qualitativi offerti, aspettative e livello di soddisfazione dell'utenza) ma essere strumento di fondamentale importanza per risolvere problemi di coordinamento e di integrazione tra i vari "organi" dell'ente territoriale che erogano i servizi pubblici.

L'introduzione di nuove tecnologie, come ogni processo di cambiamento, richiede una visione complessiva ed unitaria capace di individuare le strategie di intervento coerenti con le politiche dell'amministrazione di valutarne la fattibilità e l'impatto sull'organizzazione del lavoro e di assistere le unità organizzative coinvolte nei processi di innovazione. Le nuove tecnologie consentono di sviluppare sistemi informativi sempre più in grado di fornire un reale supporto al processo decisionale riferito sia alle politiche sia alla gestione (compreso lo sviluppo della qualità ed il rapporto con i cittadini/imprese). Ma è necessario che siano queste esigenze a guidare l'utilizzo delle tecnologie e lo sviluppo dei sistemi informativi e non viceversa.

Dall'analisi sulla rete internet è emerso che solamente una percentuale che si attesta intorno al 20% degli enti dotati di una Carta dei servizi ha deciso di diffonderla anche tramite la rete internet.

Da questo punto di vista è chiaro che da un lato vi sia un problema di conoscenza della Carta dei servizi, e dall'altro la disponibilità di una tecnologia accessibile, ma ancora poco sfruttata.

La caratteristica più importante del web è la sua capacità di veicolare flussi di informazioni a due vie, cioè di permettere agli enti di raccogliere dai cittadini in maniera veloce e diretta le informazioni necessarie e di instaurare con essi rapporti continuati ed interattivi. Ascoltare i cittadini/imprese e valutare la qualità dei servizi non rappresenta un compito ispettivo nei confronti dei colleghi, ma una modalità per contribuire a raccogliere informazioni utili per migliorare i servizi e la soddisfazione degli utenti. Tali informazioni sono di fondamentale importanza sia nella fase di redazione della Carta che per il necessario e continuo miglioramento degli standard di servizi offerti e garantiti con essi. È importante perciò, che le amministrazioni, nel definire la strategia di comunicazione più corrispondente a ciascuna Carta dei servizi, individuino il target di riferimento ed il posizionamento dei propri servizi. Queste differenziazioni non devono comunque pregiudicare l'opportunità di adottare stili e forme di presentazione delle Carte che siano distintive dell'amministrazione erogatrice.

In definitiva, le criticità sulle quali sarebbe opportuno lavorare sono costituite dalla definizione di standard qualitativi facilmente percepibili e valutabili dagli utenti; dal continuo adeguamento degli standard medesimi; dalla costruzione di un rapporto partecipativo con i soggetti serviti, singoli cittadini o imprese che siano. L'IT rappresenta uno dei mezzi più efficaci ed ancora insufficientemente sfruttato per ottenere miglioramenti in tutte le circostanze dove sono cruciali l'accessibilità e la tempestività nella diffusione e nella raccolta/scambio delle informazioni.

2.2.4 Lo sportello unico per le imprese

Una significativa dimensione dell'analisi ha riguardato lo studio dei servizi innovativi che le pubbliche amministrazioni locali possono attuare per il sostegno della competitività delle imprese, con particolare attenzione alla potenzialità offerte dagli Sportelli unici.

Lo Sportello unico, rappresenta non solo un mezzo per semplificare e ridurre le procedure burocratiche per l'avvio di nuove iniziative economiche, ma anche un luogo in cui risulta disponibile, in maniera trasparente, tutta l'informazione necessaria alle nuove imprese per definire strategie e piani decisionali.

L'implementazione dello SU in Italia è stata recentemente definita una best practices nella recente review del sistema di regolazione italiano dell'OCSE (OECD, Regulatory Reform in Italy 2001 175). Alcuni aspetti del programma, tra cui il focus sull'informatizzazione e gli incentivi finanziari per accelerare l'impianto dello Sportello da parte dei Comuni, sono stati particolarmente apprezzati.

A tal riguardo, è emerso che è giudicata "importante" l'integrazione e la collaborazione tra enti ai fini del miglioramento nell'offerta di servizi per lo sviluppo del tessuto economico locale, ma non sono attivi realmente i relativi strumenti spesso anche tradizionali e soprattutto innovativi.

Lo sportello unico è ancora poco conosciuto sotto il profilo della gamma di servizi offerti.

Gli sportelli unici per le imprese (e per l'internazionalizzazione) sono operativi in molte realtà, anche se, molto deve essere ancora fatto nell'ottica dell'integrazione tra le singole amministrazioni.

Esiste una forte domanda di servizi innovativi (piena automazione dei contatti e rapporti on-line, supporto a progetti di diffusione di best practices, o integrazione delle informazioni per le aziende, ecc.).

Complessivamente emerge un quadro nel quale, al di là della formale attivazione di "ponti" tra la pubblica amministrazione e il sistema delle imprese, sotto il profilo sostanziale sembra ancora significativo il gap che divide le risposte studiate e offerte dagli enti, rispetto alle esigenze espresse dalle aziende: gli Enti che gestiscono i servizi pubblici locali assumono una veste rilevante nella "creazione" delle risorse disponibili, su quali si fonda la competitività dell'assetto economico-produttivo territoriale.

Il sistema di gestione integrata del territorio pone il territorio stesso al centro dell'intero processo, poiché esso, partendo dalle sue caratteristiche storico-culturali e socio-economiche, rappresenta l'insieme delle opportunità ed al contempo dei vincoli per lo sviluppo: nel quadro dei rapporti tra il sistema produttivo ed il sistema burocratico-istituzionale, lo Sportello Unico per le attività produttive, può assumere in tal senso un ruolo dominante.

Sportelli unici istituiti nei comuni rilevati

			Sportelli unici istituiti			
	Numero comuni rilevati	Popolazione nei comuni rilevati	Numero comuni		Popolazione	
			V.A	% sui com. rilevati	V.A	% sulla pop. rilevata
Piemonte	1.009	3.900.305	875	86,7	3.699.183	94,8
Lombardia	1.396	8.618.105	662	47,4	6.072.081	70,5
Veneto	455	3.705.443	278	61,1	2.497.505	67,4
Friuli V.G.	141	599.769	49	34,8	394.949	65,9
Liguria	219	1.563.864	120	54,8	1.326.964	84,9
Emilia Rom.	340	3.977.663	287	84,4	3.722.189	93,6
Toscana	260	3.128.575	183	70,4	2.725.061	87,1
Umbria	77	789.957	52	67,5	621.062	78,6
Marche	246	1.460.989	182	74	1.163.425	79,6
Lazio	225	3.580.416	85	37,8	3.191.930	89,1
Abruzzo	305	1.279.016	228	74,8	1.138.950	89
Molise	135	326.422	115	85,2	292.795	89,7
Campania	472	5.245.219	386	81,8	4.816.461	91,8
Puglia	218	3.588.355	205	94	3.400.294	94,8
Basilicata	131	606.183	102	77,9	516.604	85,2
Calabria	381	1.960.404	310	81,4	1.729.776	88,2
Sicilia	329	4.748.159	287	87,2	4.337.084	91,3
Sardegna	339	1.465.372	200	59	976.751	66,7
TOTALE	6.678	50.544.216	4.606	69	42.623.064	84,3

			Sportelli unici istituiti			
	Numero comuni rilevati	Popolazione nei comuni rilevati	Numero comuni		Popolazione	
			V.A	% sui com. rilevati	V.A	% sulla pop. rilevata
fino a 1.000	1.539	882.492	972	63,2	558.207	63,3
da 1.001 a 10.000	4.211	15.125.653	2.844	67,5	10.482.952	69,3
da 10.001 a 50.000	804	15.703.280	672	83,6	13.302.749	84,7
oltre 50.000	124	18.832.791	118	95,2	18.279.156	97,1
TOTALE	6.678	50.544.216	4.606	69	42.623.064	84,3

Fonte: L'impatto economico dello Sportello unico (Pubblicazione Foromez - 2002)

Valutazione dell'efficienza dei servizi amministrativi

	Amministr.ne Statale	Regione	Provincia	Comune	Comunità Montane
Molto efficiente/abbastanza efficiente	66%	57%	56%	77%	8,60%
Poco efficiente/Per niente efficiente	24%	18%	18%	20%	3,80%
Non indica	0	25%	26%	3%	87,60%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Secondo rapporto sullo stato delle autonomie locali-FORMEZ 2002

Valutazione del miglioramento dei servizi amministrativi in presenza dello Sportello Unico per le attività produttiva

è migliorata		Sportello presente	Sportello Unico assente	Non so se sia presente
chiarezza e semplicità delle procedure	migliorato	26%	17%	9%
competenza del personale	migliorato	18%	13%	7%
diffusione e trasparenza delle informazioni	migliorato	22%	16%	8%
cortesie e disponibilità del personale	migliorato	22	14%	8%
rispetto dei tempi	migliorato	17%	11%	7%

Fonte: Secondo rapporto sullo stato delle autonomie locali-FORMEZ 2002

Accanto ad alcuni risultati di sicura significatività, sono ancora importanti gli aspetti di debolezza dai quali non si può prescindere per esprimere un giudizio complessivo e sui quali occorre in prospettiva intervenire:

I ritardi di carattere operativo e funzionale sembrano essere principalmente imputabili:

- alle incertezze normative;
- alla mancanza di infrastrutture informatiche, soprattutto on- line
- alla mancanza di sistemi tecnologici integrati che permettano di superare completamente la tradizionale scarsità nella coordinazione e l'assenza di comunicazione tra i diversi settori della pubblica amministrazione;
- alla difficoltà di acquisire un patrimonio informativo che tenga conto delle opportunità offerte dal contesto locale, nazionale e comunitario.

E' essenziale, in quest'ambito, sottolineare come nella maggior parte dei casi la logica reticolare insita negli sportelli unici, non sia stata accompagnata a forme di responsabilità trasversale sui "processi" ed a correlati sistemi informativi che consentano una effettiva gestione integrata e controllo del processo.

Un altro studio OCSE evidenziava come la regolamentazione governativa rappresenti addirittura il principale ostacolo per lo sviluppo delle imprese a crescita elevata.

I vincoli imposti dalla regolamentazione appaiono particolarmente sentiti dagli imprenditori italiani. Nonostante il consistente processo di semplificazione degli ultimi anni (certificazioni richieste dalla PA a cittadini ed imprese si sono ridotte del 53% dal 1996 ad oggi).