

Particolare rilievo assumono, poi, gli interventi sulla Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Infatti, la richiamata novella 83 del 2000, statuisce che l'amministrazione competente una volta ricevuto l'atto di proclamazione di sciopero, *"...ne cura la immediata trasmissione..."* alla predetta Commissione all'evidente scopo di consentire alla stessa una prima sommaria valutazione dell'azione sindacale in modo da poter formulare, in tempi ristrettissimi e, comunque, con congruo anticipo sulla data di effettuazione dello sciopero, la c.d. "indicazione immediata" per i casi di accertata difformità alla normativa legale o pattizia, nonché ai Codici di autoregolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero, con riferimento al rispetto del termine minimo di preavviso, all'intervallo minimo tra l'effettuazione e le successive proclamazioni interessanti il medesimo personale o lo stesso bacino di utenza, ai periodi di franchigia ecc.

Risulta chiara l'importanza e la delicatezza dell'attività valutativa nella sede riferita ove, soprattutto, si tiene conto che tra le "indicazioni immediate" riportate rientra anche quella di cui alla lettera f) dell'art. 13, della legge 146/1990, nel testo introdotto dall'art. 10 della citata legge 83/2000, con la quale l'Organo di garanzia menzionato *"segnala all'autorità competente le situazioni nelle quali dallo sciopero o astensione collettiva può derivare un imminente e fondato pericolo di pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente tutelati ...e formula proposte in ordine alle misure da adottare con l'ordinanza di cui all'art. 8 (n.d.r. c.d. <ordinanza di precettazione o di differimento>) per prevenire il predetto pregiudizio"*.

Per sopperire alle richiamate esigenze di celerità, la direttiva del Ministro per la funzione pubblica per l'azione amministrativa 2004, aveva previsto l'attuazione del "Progetto GEPAS", ampiamente illustrato nella Relazione 2004, che, pur se completato e testato, nei tempi contrattualmente fissati, non è stato né collaudato né messo *on-line* nel corso dell'anno 2005, inizialmente per coordinarlo con il sistema informatizzato "Anagrafe delle prestazioni", anch'esso gestito dal Dipartimento della funzione pubblica al fine di monitorare gli incarichi remunerati conferiti ai dipendenti pubblici, e successivamente, a seguito del Protocollo d'Intesa tra il Ministro per la funzione pubblica e l'Ente Poste Spa, per la sua implementazione con il sistema di Posta Elettronica Certificata (PEC).

Quanto sopra, tenuto conto che, con riferimento alle pubbliche amministrazioni interessate, la base dati del suddetto sistema "Anagrafe delle prestazioni" contiene elementi comuni al ricordato "Progetto GEPAS" e, inoltre, che con il predetto sistema

PEC viene conferita validità legale alle comunicazioni operate dal Dipartimento, assicurata l'integrità dei documenti trasmessi e garantita l'avvenuta consegna.

Le motivazioni poste a base delle proclamazioni degli scioperi, comunicate al Dipartimento nell'anno 2005, attengono a problematiche quali la stabilizzazione del rapporto d'impiego e la riforma della Scuola. Altre problematiche, interessanti anche il settore privato, riguardano la riforma del trattamento di fine rapporto e delle pensioni.

Nella seguente tabella vengono riportate le proclamazioni di sciopero, a livello nazionale, comunicate al Dipartimento, da ogni singola confederazione e organizzazione sindacale. A tal proposito è necessario rilevare che le effettive giornate di sciopero sono inferiori alle predette indizioni, essendosi verificati casi in cui più associazioni sindacali, pur se in via autonoma, hanno programmato la stessa data per l'astensione dal lavoro.

Dalla comparazione con i dati 2004, si evidenzia un incremento degli scioperi indetti per la stabilizzazione del rapporto di impiego e per il personale dei Vigili del Fuoco, ed una diminuzione delle azioni sindacali per il personale ricompreso nei Comparti Scuola, Ministeri, Servizio Sanitario Nazionale e Agenzie Fiscali.

SCIOPERI ANNO 2005	NUMERO
Generali (tutto il personale del settore pubblico e del settore privato)	5
Tutto il personale del pubblico impiego	6
Vari Comparti e relative Aree dirigenziali del pubblico impiego unitariamente	1
Servizio Sanitario Nazionale	3
Scuola	8
Ministeri vari	1
Enti ed Istituzioni di Ricerca vari	2
Enti Pubblici non Economici vari	2
Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco	4
Regioni – Autonomie Locali	1
Agenzie Fiscali	1

Ufficio Italiano dei Cambi	3
Banca d'Italia	6
Precari del Pubblico Impiego	6
Docenti Universitari	1
Totale Scioperi Nazionali	50

Nel corso dell'anno 2005, per il settore del pubblico impiego, la Commissione di Garanzia ha deliberato l'apertura del procedimento di valutazione, *ex lege* 146/1990, art. 13, comma 1, lett. i), nei confronti di un'organizzazione sindacale operante nel Comparto del Servizio Sanitario Nazionale, per l'accertamento di eventuali violazioni delle regole legali o pattizie sui servizi pubblici essenziali, vigenti nel settore riferito. Nell'occasione, al Dipartimento della funzione pubblica è stato demandato il compito di acquisire, per il tramite delle Aziende sanitarie ed ospedaliere, tutti gli elementi utili in ordine alle modalità di effettuazione dell'astensione del lavoro, nella giornata programmata per lo sciopero, ai contingenti dei permessi sindacali per lo svolgimento del mandato, definiti, per l'anno 2005, da ognuna delle predette amministrazioni, nonché all'ammontare annuo dei contributi da versare a favore della organizzazione sindacale, quest'ultimi, come di tutta evidenza, ai fini della determinazione dell'eventuale sanzione pecuniaria.

Infine, è da rilevare che, nel marzo 2005, è stato definito, tra l'ARAN e le Organizzazioni sindacali, l'Accordo sui servizi pubblici essenziali per il personale del Comparto Ministeri, valutato idoneo dalla Commissione di Garanzia con delibera del 15 aprile 2005.

Con l'accordo in esame, confermate le clausole sulle procedure di raffreddamento dei conflitti recate dai relativi contratti collettivi nazionali di lavoro, viene previsto, in particolare, che: - ogni proclamazione deve avere ad oggetto una sola azione di sciopero; - la proclamazione e la revoca degli scioperi concernenti le vertenze nazionali del Comparto, coinvolgenti i servizi pubblici essenziali, deve essere comunicata al Dipartimento della funzione pubblica mentre la proclamazione e la revoca di scioperi relativi a vertenze nazionali di un singolo Ministero o di grande ripartizione deve essere comunicata all'amministrazione interessata e allo stesso Dipartimento; - i tentativi obbligatori di conciliazione, preordinati alla legittima proclamazione dello sciopero, aventi ad oggetto la soluzione di problematiche concernenti la contrattazione

integrativa nazionale presso il solo Ministero del lavoro e delle politiche sociali, devono essere esperiti a cura del Dipartimento della funzione pubblica.

4.18 La formazione del personale pubblico nell'anno 2005

Nel corso degli anni più recenti i processi di cambiamento della pubblica amministrazione sono stati posti al centro dell'interesse, oltre che degli operatori, del mondo politico, economico e sociale, nella diffusa consapevolezza del ruolo che l'amministrazione riveste quale promotore e sostenitore dello sviluppo del Paese e della sua modernizzazione.

Da tale rinnovata sensibilità deriva il rilievo crescente attribuito alla formazione continua degli addetti, quale parte integrante della gestione ordinaria delle pubbliche amministrazioni e leva fondamentale per la qualità del servizio pubblico. La buona riuscita dei processi di innovazione dipende, infatti, in buona misura dallo sviluppo e dalla diffusione delle competenze necessarie, nonché dall'introduzione di elementi di rinnovamento nelle organizzazioni pubbliche.

I dati ricavati dal 9° Rapporto sulla formazione nella Pubblica Amministrazione (Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione – Dipartimento della Funzione Pubblica), consentono una rappresentazione completa ed articolata delle risorse e degli strumenti messi a disposizione dei dipendenti pubblici con i finanziamenti dello Stato.

L'indagine alla base del Rapporto censisce amministrazioni di tutti i comparti della P.A. per un totale di poco più di 918.000 dipendenti nel 2005.

Il tasso di partecipazione, sul totale dei dipendenti, arriva ad un significativo valore del 62,8% di media generale, ben oltre, quindi, quel 12,5% auspicato nel 2000 dal Consiglio europeo di Lisbona.

Nel 2005 sono state erogate complessivamente 1.290.558 ore di formazione in circa 47.000 edizioni di attività. Nello specifico, le partecipazioni ad attività formative censite nel corso del 2005 sono state 577.002, articolate nei diversi comparti secondo quanto riportato dalla Tabella 1

Tabella 1 – L'attività di formazione nel 2005

Corsi e ore di formazione erogate e fruite

Comparto	Totale corsi	Totale edizioni	Totale ore erogate	Totale partecipazioni	Totale ore fruite
PCM e Ministeri	2.181	8.541	302.062	180.893	6.429.308
Sicurezza	150	1.395	107.620	26.463	2.609.467
Organi dello Stato	59	139	4.164	2.045	52.959
Autorità	170	313	7.677	2.056	43.213
Enti pubblici	3.725	9.034	171.398	86.626	1.545.003
Università	3.482	4.764	116.381	42.888	869.486
Camere di commercio	2.600	non disponibile	39.792	14.683	711.628
Regioni	1.904	3.695	120.666	77.490	1.777.013
Province	non disponibile	4.872	121.962	31.156	778.900
Comuni	non disponibile	14.320	298.836	112.702	2.366.742
Totali	14.271	47.073	1.290.558	577.002	17.183.719

Rispetto agli anni precedenti, nel 2005 vi è stata una leggera diminuzione delle ore erogate e della partecipazione ad attività formative, che ha interessato tutti i comparti principali, con la parziale eccezione degli Enti pubblici.

A fronte della lieve flessione in termini assoluti del tasso di partecipazione, è stato confermato il trend che vede, in quasi tutti i comparti, con la sola eccezione delle Autorità, il personale delle qualifiche più elevate fruire della formazione più delle altre categorie di

dipendenti: ciò a conferma del fatto che nella P.A. la formazione è percepita, effettivamente, come uno strumento direzionale.

In quasi tutti i comparti la partecipazione delle donne alle attività formative è stata superiore a quella degli uomini, con l'eccezione dei comparti PCM e Ministeri, dove il coinvolgimento femminile nella formazione è significativamente inferiore alla presenza di donne nell'organico.

Le attività formative censite nel 2005 sono state 14.271, replicate in più edizioni. Il totale delle ore erogate, pari a 1.290.558, ha subito, rispetto all'anno precedente, una leggera contrazione, ritornando sui livelli del 2003.

L'investimento in formazione nel sistema della PA italiana si è mantenuto ad un livello complessivo pari o superiore alla soglia dell'1% sul totale della spesa per il personale (calcolata facendo riferimento alla massa salariale), posto dalla Direttiva 14 del 24 aprile 1995 del Ministro per la Funzione Pubblica alle amministrazioni pubbliche in materia di formazione del personale.

Alcuni comparti, tuttavia, come già negli anni precedenti, sono ancora al di sotto di tale soglia: in particolare, i comparti dei Comuni, delle Università e della Sicurezza raggiungono appena il limite dello 0,50%; di contro, risultati notevolmente migliori sono stati raggiunti dai comparti delle Camere di commercio (1,98%), delle Autorità (1,33%) e degli Enti pubblici (1,27%).

È da evidenziare, inoltre, che in molti comparti la percentuale sulla massa salariale dell'investimento per le attività di formazione si è contratta rispetto al periodo antecedente, con l'eccezione dei comparti Sicurezza ed Enti pubblici che hanno, invece, incrementato la spesa percentuale.

Tabella 2 – La spesa per la formazione nel 2005

Investimento in formazione (valori in euro)

Comparto	Totale dipendenti	Massa salariale	Investimento in formazione	%Investimento su massa salariale	Investimento pro capite
PCM e Ministeri	276.206	9.974.248.164	102.438.141	1,03	370,88
Sicurezza	169.160	7.676.931.708	43.266.947	0,56	255,78

Organi dello Stato	4.711	177.291.018	1.258.172	0,71	267,07
Autorità	1.287	102.140.519	1.362.785	1,33	1.058,89
Enti pubblici	68.511	3.410.459.286	43.380.212	1,27	633,19
Università	69.847	2.316.961.904	12.439.065	0,54	178,09
Camere di commercio	8.252	313.444.715	6.212.827	1,98	752,92
Regioni	86.960	3.955.503.148	35.556.000	0,90	408,88
Province	42.780	1.069.026.000	8.498.000	0,79	198,64
Comuni	139.609	3.601.046.000	17.876.000	0,50	128,04

Sul piano dell'efficienza della spesa in formazione, considerando la spesa unitaria, nel corso del 2005 si registra un diffuso aumento della spesa *pro capite* per ora di formazione fruita, mentre la spesa per ora di formazione erogata si è mantenuto, sostanzialmente analoga al periodo precedente, presentando, anzi, una diminuzione nei comparti comprendenti amministrazioni più piccole e con un minore numero di addetti: Organi dello Stato, Autorità, Università, Camere di commercio e Comuni.

Questo fenomeno è certamente legato alla diminuzione del numero di fruitori dei corsi e della durata media di questi, per cui a parità di costo per ora erogata, aumenta quello per ora fruita, sul cui importo vanno a gravare anche voci di costo che non si riducono in modo proporzionale rispetto alla minore durata del corso.

A fronte del descritto, generalizzato incremento dei costi, un efficace strumento di contenimento si è rivelato essere, anche nel corso del 2005, l'utilizzo di tecnologie e di modalità di svolgimento della formazione "non di aula", che consente risparmi rispetto alla tradizionale modalità dell'aula. Ancora, un ulteriore aspetto che può determinare l'aumento dell'efficienza è la riduzione delle spese di missione, che incidono significativamente sui costi della formazione.

Con riferimento alle tematiche oggetto di formazione, nel 2005 si è confermato l'andamento crescente, verificatosi negli ultimi anni, delle aree tecnico-specialistica e giuridico-normativa, cui si è aggiunta, come area di maggiore partecipazione, quella

informatica e telematica, che ha fatto registrare valori superiori al 10% in quasi tutti i comparti, con punte del 46,1% nel comparto Organi dello Stato, del 23,1% in quello Autorità e del 22,8% in quello delle Università.

Se si confronta, inoltre, il dato relativo alle ore fruite per aree tematiche, che evidenzia non solo l'ampiezza della diffusione dei temi tra i dipendenti, ma anche l'impegno, in termini quantitativi, dedicato a ciascun tema, emerge che i settori prevalenti sono rappresentati dalle aree informatica e telematica e tecnico-specialistica.

L'offerta formativa si presenta, pertanto, molto differenziata e privilegia, comunque, i settori che sviluppano le competenze tecniche e specialistiche ed accompagnano i processi di innovazione, sia informatica che organizzativa e gestionale.

Tabella 3 – Ore fruite per aree tematiche nel 2005 (%)

Aree tematiche	Giuridico normativa	Organizzazione e personale	Manageriale	Comunicazione	Economico finanziaria	Controllo di gestione	Informatica e telematica	Linguistica	Multidisciplinare	Internazionale	Tecnico specialistica
PCM e Ministeri	7,1	6,5	2,4	1,3	8,5	0,4	14,2	5,5	36,8	0,4	16,9
Sicurezza	0,2	2,7	1,5	0,8	1,2	0,1	3,6	0,4	72,7	0,0	16,8
Organi dello Stato	9,3	0,5	1,6	0,0	8,1	3,5	45,5	29,3	0,0	0,4	1,8
Autorità	12,3	0,3	0,1	5,4	4,4	0,8	6,5	51,9	6,7	0,0	11,6
Enti pubblici	10,4	7,8	1,5	4,8	6,7	0,4	18,6	9,7	3,6	0,1	36,6
Università	10,2	5,6	4,0	15,7	3,9	0,4	27,7	10,8	8,6	0,6	12,4
Camere di Commercio	6,8	14,1	3,2	0,8	1,5	0,1	19,4	42,9	6,7	0,5	4,1
Regioni	27,0	11,0	4,5	8,3	4,1	2,0	15,7	6,0	5,1	6,2	10,4
Province	26,5	12,0	2,6	6,2	5,8	1,4	18,5	2,7	2,0	1,5	0,5
Comuni	22,9	10,6	3,1	5,6	3,9	1,2	15,4	2,7	3,8	0,5	30,3

Per quanto riguarda le tematiche formative più rilevanti per il processo di

cambiamento delle amministrazioni, i risultati tendono a diversificarsi per i diversi comparti e, in particolare, tra i diversi livelli di governo. Sia nel 2003 che nel 2004, i temi più presenti sono stati la reingegnerizzazione dei processi, la comunicazione e il controllo di gestione. Rimangono poco presenti i temi legati all'e-procurement, ai servizi ai cittadini e al customer care nel 2003, ed i temi dei servizi al cittadino, della customer care, della qualità e della valutazione, nelle sue diverse accezioni, nel 2004. Le osservazioni precedenti trovano parziale conferma sul versante dell'offerta. I risultati della rilevazione condotta da ASFOR presso i propri associati e inserito nel Rapporto, evidenziano al primo posto il *project management*, seguito dai temi legati alla gestione delle risorse umane e al ruolo della dirigenza e la comunicazione pubblica.

Per quanto riguarda le modalità attuative, la rilevazione del 2003 mostra un aumento molto forte dell'utilizzo della tecnologia nell'attività formativa, che ha riguardato in particolar modo l'attività e-learning, avvenuta a spese di altre modalità didattiche meno definite come l'autoapprendimento, il learning on the job e il laboratorio informatico. Nelle amministrazioni centrali la crescita diffusa della modalità e-learning è avvenuta a spese della modalità aula; solo nel caso dei Ministeri quest'ultima modalità ha registrato un lieve incremento. Nel 2004 i dati non hanno, invece, confermato l'aumento dell'utilizzo della tecnologia nell'attività formativa, ad eccezione della modalità e-learning, che ha mantenuto i livelli dell'anno precedente. I corsi che utilizzano prevalentemente la modalità d'aula continuano ad essere di gran lunga i più numerosi.

In generale si può quindi affermare che la formazione è sempre più considerata e praticata come una componente importante dell'attività del lavoro pubblico.

4.19 I progetti maggiormente rilevanti di formazione e supporto allo sviluppo realizzati dal Dipartimento della funzione pubblica

Le attività formative sostenute dal Dipartimento della funzione pubblica sono orientate all'accompagnamento e al supporto, specialmente diretto alle amministrazioni regionali e locali, per lo sviluppo di competenze, conoscenze e capacità del personale pubblico in un'amministrazione che vuole rispondere con sempre maggiore efficacia alle esigenze reali dei cittadini e delle imprese.

Il piano di interventi portato avanti nel corso del 2005 è riconducibile, in particolare, a cinque principali ambiti tematici: supporto all'attuazione delle riforme amministrative e costituzionali; semplificazione amministrativa; lavoro pubblico; comunicazione; qualità del

sistema formativo.

Il Dipartimento della funzione pubblica funge, pertanto, da “cabina di regia”, con l'obiettivo di indirizzare le pubbliche amministrazioni nella definizione delle strategie da mettere in atto per far fronte ad un contesto interno ed esterno che appare in continua evoluzione. Attraverso l'utilizzo ragionato e coordinato di tutte le fonti di finanziamento a disposizione, il Dipartimento della funzione pubblica ha assicurato un'azione di sistema coerente e diffusa sull'intero territorio nazionale, volta al generale sviluppo e adeguamento delle competenze dei dipendenti della pubblica amministrazione, oltre che alla realizzazione di una serie di obiettivi prioritari quali la promozione dello sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi; l'aiuto alla riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali; il sostegno all'adeguamento e all'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione.

Alcune delle iniziative cui si è fatto cenno nel paragrafo precedente rivestono particolare rilevanza strategica per i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi programmati e per l'impatto positivo prodotto sulle organizzazioni/amministrazioni destinatarie. Si segnalano, in particolare, i seguenti progetti:

Progetto SPRINT

Con la Progettazione Integrata è stata introdotta una nuova modalità operativa per la gestione dello sviluppo di un territorio. L'innovazione introdotta riguarda in particolar modo i processi attinenti l'individuazione e l'attivazione delle risorse da mobilitare per lo sviluppo di un coerente piano progettuale, le modalità di assunzione delle decisioni e la loro attuazione da parte di una pluralità di attori istituzionali e sociali che realizzano intese e accordi nel comune interesse di promuovere lo sviluppo del territorio, la efficiente gestione dei progetti, il monitoraggio e valutazione dei loro risultati.

Attraverso il Progetto SPRINT, il Dipartimento della funzione pubblica ha inteso incrementare in modo durevole la capacità delle amministrazioni nazionali, regionali e locali di programmare, attuare e sorvegliare tali interventi di sviluppo. Destinatari del progetto sono amministrazioni nazionali, regionali e locali, partenariati socioeconomici e operatori impegnati nel coordinamento e nell'attuazione dei Progetti Integrati. Attraverso un insieme articolato di interventi - di innovazione, creazione di competenze e networking - si è inteso favorire la crescita delle competenze degli attori inseriti in tale processo ai

fini dell'efficacia e dell'efficienza delle azioni di sviluppo, nonché la capacità di fare rete tra gli attori territoriali, di individuare gli interessi comuni, di mediare tra gli interessi particolari, di condividere una visione del futuro, di esplorare nuove vie per accrescere lo sviluppo territoriale.

Il progetto sta impattando su quattro campi essenziali per la Progettazione Integrata. Il primo è quello delle soluzioni, identificando, producendo e implementando modelli e strumenti che agiscono su problematiche diverse dal Progetto Integrato — ad esempio di natura tecnica, gestionale, organizzativa ed informativa. Il secondo campo è, invece, quello delle conoscenze e delle competenze, veicolando importanti elementi di innovazione, qualità ed efficacia. Il terzo campo è quello della mobilitazione degli attori della progettazione integrata, supportando la costituzione di reti e la strutturazione della governance territoriale, nonché la formazione dell'identità di ruolo dei Project Manager dei PIT. Il quarto campo è, infine, quello dell'informazione e della comunicazione, formando un'utenza interessata e partecipe e creando le premesse per stimolare o rafforzare l'adesione ai PIT di partner ed operatori.

Progetto TRAGUARDI

Il progetto persegue l'obiettivo di affiancare e supportare le regioni nella gestione dei fondi strutturali e nel raggiungimento degli obiettivi previsti nei programmi regionali finanziati con i fondi strutturali. Attraverso gli ambiti di intervento previsti il progetto mira ad accrescere le competenze degli operatori impegnati, a vario titolo, nella gestione dei Fondi, a partire dai più diretti interlocutori delle Autorità di Gestione e a migliorare gli assetti organizzativi delle strutture e degli uffici preposti alla gestione così da assicurare *performances* più efficienti.

4.20 Il Programma di EMPOWERMENT delle Amministrazioni Pubbliche del Mezzogiorno

Il ruolo della pubblica amministrazione nelle aree depresse: criticità e potenzialità

Nella nuova fase delle politiche di sviluppo per le aree depresse la pubblica amministrazione svolge un ruolo centrale, sia quale fattore in grado di rendere più efficaci le azioni volte a innescare processi di crescita del tessuto economico e produttivo, sia per creare le condizioni di contesto atte a garantire condizioni adeguate dal punto di vista degli standard sociali e della qualità della vita.

Nella maggior parte delle aree depresse del Paese la situazione della PA presenta condizioni diffuse di debolezza, punti di arretratezza, situazioni caratterizzate da rigidità e inadeguatezza rispetto alle esigenze di promozione, impulso e accompagnamento delle politiche di sviluppo. Al tempo stesso sono tuttavia presenti anche punti ed esperienze di eccellenza che costituiscono però ancora episodi isolati, non in grado di incidere in misura rilevante sulla funzionalità dell'azione pubblica e che vanno quindi valorizzati e ricondotti ad una logica di sistema.

Questo quadro – al quale sono associate esigenze rilevanti e pressanti di azioni di sostegno alla modernizzazione della PA nelle aree depresse – è reso più cogente dalle tendenze assai forti ad accrescere il coinvolgimento e la responsabilità dei diversi livelli delle PA regionali e locali nelle politiche di sviluppo e nelle azioni in cui tali politiche si sostanziano: tali tendenze si originano dall'applicazione più estesa e diffusa del principio di sussidiarietà, cui hanno dato un contributo rilevante sia la fase di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 (in particolare il QCS per le regioni obiettivo 1), sia, con maggior forza, la riforma del titolo V della Costituzione, sia, infine, la diffusione delle nuove tecnologie di informazione e comunicazione.

Si tratta di fattori critici che rischiano di creare condizioni di maggiore difficoltà nelle aree depresse fino a determinare rischi di accentuazione progressiva dei divari rispetto alle aree più sviluppate. Al tempo stesso, tuttavia, si tratta anche di fattori che possono essere trasformati in vere e proprie opportunità se utilizzati come leva per politiche innovative e per l'introduzione di elementi di discontinuità e di innovazione virtuosa nella pubblica amministrazione.

Da queste considerazioni muove l'azione portata avanti dal Dipartimento della funzione

pubblica, volta in particolare a:

semplificare il rapporto tra pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese;

promuovere e favorire la massima revisione e semplificazione dei procedimenti amministrativi e delle procedure operative delle amministrazioni, in costante sinergia con l'avanzamento dei processi di digitalizzazione;

contribuire a rendere le pubbliche amministrazioni italiane più veloci e più vicine agli utenti, per farne un punto di forza del sistema-Paese e un fattore di competitività nell'ambito dell'economia nazionale e sopranazionale;

ridurre in misura significativa lo stock normativo e migliorare la qualità della regolazione, sia di fonte legislativa, sia regolamentare o di altro tipo;

razionalizzare e riorganizzare la struttura e le funzioni di amministrazioni, enti e autorità pubblici alla luce sia del processo di decentramento amministrativo in atto, sia del principio di sussidiarietà orizzontale.

La strategia di intervento e le scelte effettuate

Nella nuova fase di impostazione e attuazione delle politiche di sviluppo nelle aree depresse l'azione del Dipartimento della funzione pubblica deve tener conto dei processi di trasformazione in corso, del ridisegno del ruolo e delle responsabilità in primo luogo delle Regioni e quindi delle Autonomie locali a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, delle condizioni di autonomia operativa e finanziaria che ne conseguono.

Si tratta quindi di definire le condizioni perché tale processo di trasformazione risulti effettivamente sostenibile ai diversi livelli dell'amministrazione.

Elementi portanti di tale sostenibilità sono, fra gli altri, la riorganizzazione della pubblica amministrazione ai diversi livelli – e in particolare al livello regionale – nell'operare per obiettivi e per risultati; il miglioramento della qualità dell'azione amministrativa e dei servizi anche attraverso il ricorso più esteso al coinvolgimento del settore privato; il conseguimento di livelli più elevati di efficienza e, attraverso questi, il recupero di risorse e il miglioramento dei servizi resi; livelli di maggiore integrazione dell'azione amministrativa sul territorio, con conseguente maggiore capacità di produrre risultati positivi in termini di sviluppo attraverso le nuove forme di aggregazione associativa.

Gli obiettivi che da conseguire attraverso l'attuazione del Programma di Empowerment per promuovere questi elementi di sostenibilità sono quindi riconducibili, in sintesi, all'innescare e al sostegno di un processo virtuoso di innovazione →

modernizzazione della pubblica amministrazione, in cui al Dipartimento della funzione pubblica è riservato un ruolo strategico quale Centro di cooperazione e raccordo fra istituzioni amministrative e quale cabina di regia dell'innovazione amministrativa: un Centro che opera prevalentemente attraverso il coinvolgimento paritetico, l'assistenza tecnica, la consulenza e le politiche di formazione per il personale pubblico e fa leva sulla capacità di elaborare, raccogliere, verificare e diffondere soluzioni organizzative e funzionali, modelli di eccellenza e *best practices* nei diversi ambiti dell'attività amministrativa.

Elementi caratterizzanti della strategia di intervento posta in essere nel corso del 2005 sono stati:

- un nuovo rapporto con le amministrazioni sostanzialmente basato sull'adesione attiva e consapevole ai servizi offerti;
- una modalità operativa orientata a favorire la costituzione di reti, in una logica di sistema, quali forme di raccordo fra i diversi livelli di amministrazioni autonome nel conseguire obiettivi condivisi;
- la realizzazione di azioni (di sistema a livello di singola amministrazione) valutabili in termini di impatto amministrativo e di rendimento istituzionale;
- l'individuazione di sistemi di valutazione dell'azione amministrativa funzionali alla promozione della capacità delle amministrazioni di introdurre innovazioni e conseguire risultati;
- l'introduzione di un sistema di premialità, basato sulla capacità di introduzione di innovazioni di sistema.

La coerenza programmatica

Le strategie di governo del Paese, trasfuse nei documenti di programmazione economica e finanziaria e nei programmi e nelle direttive amministrative, assegnano un rilievo prioritario agli obiettivi di innovazione, modernizzazione e di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia della pubblica amministrazione, individuando, fra l'altro, nell'uso e nella diffusione delle nuove tecnologie e negli obiettivi di miglioramento delle strutture programmatiche e organizzative, nella semplificazione delle regole e delle procedure, nel miglioramento della qualità dei servizi, nello sviluppo di una formazione di

qualità per la pubblica amministrazione alcune delle principali priorità dell'azione di governo.

Il Programma di Empowerment adotta il sistema di obiettivi prioritari delineati, in particolare, per il Mezzogiorno, implementando e accelerando linee di intervento urgenti in tali aree e rafforzando la capacità delle pubbliche amministrazioni di implementare i programmi di sviluppo, nazionali e comunitari, in corso di attuazione.

La valorizzazione dei principi di sussidiarietà, valutabilità, partenariato istituzionale, integrazione e sviluppo locale, premialità, che caratterizzano la strategia adottata dal Programma, lo hanno reso, inoltre, coerente, complementare e aggiuntivo rispetto agli obiettivi e alle azioni della programmazione dei fondi strutturali comunitari nelle aree depresse, come definiti, in particolare, nel QCS per le regioni dell'obiettivo 1 e, per quanto riguarda il Dipartimento della funzione pubblica, con le azioni previste nel PON AT, nonché con le azioni e con i programmi che erano stati previsti dal DPEF 2002-2004.

Si è conseguita, pertanto, la piena integrazione, in un quadro di coerenze operative, delle strategie definite dai diversi strumenti di intervento nelle aree depresse e condizioni favorevoli a un'accelerazione nel conseguimento dei comuni obiettivi e a un ampliamento degli effetti positivi attesi.

Aree di intervento e programmi operativi

Il programma di intervento proposto dal Dipartimento della funzione pubblica nelle aree depresse con riferimento al triennio 2002-2004, e realizzato in gran parte durante l'anno 2005, si è articolato nei programmi di intervento di seguito brevemente illustrati, differenziati in relazione alle diverse aree.

Il Programma operativo *Sviluppo della cooperazione interistituzionale e con l'Unione Europea* è volto all'attuazione di un complesso di interventi convergenti verso l'obiettivo di rafforzare la pubblica amministrazione impegnata nel processo di avvicinamento alla fase di ridefinizione delle politiche di coesione post 2006, in un negoziato reso più complesso e difficile anche dal contestuale allargamento dell'Unione ai Paesi dell'Europa orientale.

Il rafforzamento riguarda sia l'attività negoziale in senso stretto — e le attività di analisi, studio, approfondimento statistico e metodologico necessarie per supportare le posizioni del nostro Paese e l'articolazione delle posizioni regionali — sia le funzioni di supporto indiretto al negoziato da attuare nelle singole amministrazioni, sia, ancora, la

precostituzione di condizioni di carattere più strutturale destinate al consolidamento delle amministrazioni nel più lungo periodo.

Il Programma operativo *Assetti istituzionali e macro organizzativi* persegue un duplice ordine di obiettivi convergenti verso la macro-finalità di accelerare l'attuazione degli investimenti infrastrutturali nel Mezzogiorno favorendo, nel contempo, la ricerca di condizioni in grado di garantire maggiore qualità ed efficacia. Il Programma concentra la propria azione sull'obiettivo di migliorare le procedure e accrescere la qualità degli strumenti di programmazione, gestione e attuazione degli accordi di programma quadro, in modo da rafforzare complessivamente l'azione delle singole amministrazioni.

Una parte crescente delle politiche di sviluppo del Paese è attuata a livello territoriale e attraverso il coinvolgimento operativo delle autonomie locali e degli operatori, pubblici e privati, che agiscono a livello locale. Da qui la necessità, cui il Programma operativo *Promozione e sostegno per lo sviluppo locale* si propone di rispondere, di rafforzare le amministrazioni che operano sul territorio al fine di sostenere e sviluppare i processi di integrazione e il partenariato nelle politiche territoriali di sviluppo locale, nonché di accrescere il grado competitività dei territori nell'attrazione di investimenti.

Con il Programma operativo *Organizzazione, semplificazione e sistemi di governance* si è attuato un intervento finalizzato a migliorare sia l'efficienza e l'efficacia organizzativa e operativa della pubblica amministrazione del Mezzogiorno, sia l'efficienza e l'efficacia dei processi e delle procedure adottate e attuate, nella convinzione che tali presupposti siano alla base del miglioramento della capacità della pubblica amministrazione di implementare e attuare le politiche di sviluppo sul territorio e di attuare con efficacia progetti destinati ad accelerare la crescita del Mezzogiorno, decisiva per il successo dei programmi di sviluppo in corso di attuazione e che saranno programmati nei prossimi anni.

Il Programma operativo *Sviluppo della cultura del personale* è volto all'obiettivo di migliorare la qualità delle risorse professionali delle pubbliche amministrazioni del Mezzogiorno, quale strategia indispensabile al consolidamento, nel medio-lungo periodo, degli obiettivi conseguiti dal Programma di Empowerment nel suo complesso.

Infine, con il Programma operativo *Progetti sperimentali e supporto all'attuazione* si assicura, attraverso interventi di supporto orizzontali, il coordinamento, l'integrazione ed il monitoraggio e valutazione sull'efficacia dell'attuazione dell'intero Programma di Empowerment.