

EXECUTIVE SUMMARY

Il miglioramento della pubblica amministrazione è un'esigenza sentita dai cittadini, dalle imprese, e dai dipendenti pubblici. I cittadini vogliono servizi di qualità, risposte certe e celeri, trasparenza ed efficienza nell'utilizzazione delle risorse. Il Governo vuole disporre di un'amministrazione che risponda a questi requisiti, e per questo motivo ha avviato una riforma basata sulla competenza, sul premio all'impegno, sulla valutazione dell'efficacia, sulla responsabilità.

Serve un rapido cambio di rotta: la strategia di Lisbona individua le azioni volte al miglioramento della regolamentazione e alla riduzione degli oneri amministrativi come gli strumenti di rafforzamento della competitività, della crescita e dell'occupazione. Al riguardo, la Commissione ha presentato un Programma d'azione volto specificamente alla riduzione degli oneri derivanti dalla legislazione Ue del 25 per cento entro il 2012.

La Relazione sullo stato dell'amministrazione pubblica 2007-2008 (La Relazione) offre la documentazione sullo stato dell'arte dell'amministrazione pubblica, sotto il profilo normativo e istituzionale e sotto il profilo organizzativo e contrattuale. A questa fotografia dettagliata dello stato dell'arte è dedicato il Volume Primo.

Per documentare l'impegno del Governo e del Ministero per la pubblica amministrazione e innovazione in questo primo semestre il Volume Secondo della Relazione espone le azioni intraprese e i primi risultati nei due campi, dell'amministrazione (capitolo 2) e dell'innovazione (capitolo 3).

PAGINA BIANCA

VOLUME PRIMO: LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE NEL 2007

La struttura e l'organizzazione della PA

Nel periodo 2001-2007, le amministrazioni sono passate da 9.732 a 10.417 unità, con una crescita del 7 per cento. Sulla base degli impulsi determinati nel 2001 dalla riforma del Titolo V della Costituzione la crescita della numerosità è da attribuire ad un incremento delle amministrazioni locali (+7,3 per cento) compensata da una diminuzione di quelle centrali (-4,3 per cento).

L'input di lavoro delle amministrazioni pubbliche per la produzione dei beni e dei servizi destinati alla collettività e al cittadino, nonché per il proprio funzionamento è cresciuto tra il 2001 e il 2007 dell'1,7 per cento. Nel 2007 la spesa per consumi finali costituisce il 40,3 per cento delle uscite complessive (correnti e in conto capitale) delle amministrazioni pubbliche. Altra importante componente di spesa è costituita dalle prestazioni sociali in denaro (35,2 per cento) mentre le spese in conto capitale, considerate nel complesso, ne rappresentano il 9,1 per cento e, infine, le spese per trasferimenti il 2,7 per cento.

Tra il 2001 e il 2007, la spesa per consumi finali complessiva cresce del 28,3 per cento e la destinazione della spesa alle funzioni non cambia in modo significativo. Si osservano, tuttavia, lievi incrementi del peso sul totale delle spese per le funzioni sanità e difesa; la sostanziale stabilità del peso relativo per protezione dell'ambiente, affari economici, abitazioni e assetto del territorio nonché attività ricreative, culturali e di culto; la riduzione, infine, delle quote relative di spesa destinata a servizi generali, ordine pubblico e sicurezza, istruzione e protezione sociale.

Al 31 dicembre 2006 il personale presente nelle amministrazioni pubbliche contava 3.081.685 unità a tempo indeterminato e 338.864 unità di personale a tempo determinato¹. Nello stesso anno, le amministrazioni hanno stipulato contratti a tempo determinato e atipici per un totale di, rispettivamente, 127.534 e 46.809 unità annue.

¹ Sono esclusi dal computo il personale di leva e gli allievi (48.476 unità nel 2006).

Rispetto al 2001, il personale a tempo indeterminato è diminuito del 5,4 per cento. Nel medesimo periodo, alla contrazione del personale a tempo indeterminato ha corrisposto un sensibile aumento del ricorso al tempo determinato: il personale precario rilevato in termini di presenze a fine anno (dirigenti, precari della scuola, forze armate, ecc) è cresciuto del 62,1 per cento (62,9 nelle amministrazioni centrali); diminuito, invece, risulta essere il numero dei contratti atipici: le unità annue rilevate nel 2006 appaiono inferiori a quelle del 2001 del 29,3 per cento.

Il contratto che regola il maggior numero di dipendenti pubblici è quello della Scuola (33,4 per cento) seguito da quello relativo al Servizio sanitario nazionale (19,8 per cento) e dal comparto Regioni e autonomie locali che, insieme a quello delle Regioni a statuto speciale, conta il 17,1 per cento del personale presente a fine anno.

La distribuzione geografica del personale presente in servizio nelle amministrazioni pubbliche nell'anno 2006 fa rilevare la maggiore concentrazione di personale pubblico nelle regioni Lazio e Lombardia, (circa il 12,0 per cento) seguite da Campania (10,0 per cento) e Sicilia (9,0 per cento).

Nel 2006, sono state effettuate complessivamente 133.528 assunzioni e 169.786 cessazioni. Anche per effetto dei reiterati blocchi delle assunzioni che si sono susseguiti nel tempo, rispetto al 2001 il personale in uscita dalle amministrazioni e, soprattutto, quello in entrata, appaiono ridimensionati.

Inoltre, nel 2006 si è registrato un saldo negativo a fine anno tra assunzioni e cessazioni (-36.258 dipendenti), quasi l'esatto opposto rispetto a quanto accadeva nel 2001, quando il saldo a fine anno era di entità pressoché equivalente ma di segno positivo.

I vincoli rigidi posti in materia di assunzioni a tempo indeterminato hanno determinato in capo alle amministrazioni un atteggiamento di sempre maggiore ricorso alle tipologie di lavoro flessibile, anche per fare fronte ad esigenze non di carattere temporaneo, ma connesse con il fabbisogno ordinario e continuativo dell'amministrazione. Nel tempo ciò ha determinato il costituirsi del fenomeno del **precariato**, riguardo al quale è stato messo a punto un piano di graduale stabilizzazione.

L'anno 2007 è stato caratterizzato dall'applicazione delle disposizioni in materia di stabilizzazione, che hanno determinato anche il sorgere di un contenzioso significativo, legato tanto ai criteri individuati dal legislatore per definire la platea degli stabilizzandi quanto alle modalità attuative poste in essere dalle amministrazioni. La procedura speciale di reclutamento secondo percorsi selettivi riservati ha ingenerato in capo ai possibili destinatari un'aspettativa di assunzione a tempo indeterminato.

Al fine di monitorare e contenere la spesa pubblica, infatti, è stata istituita presso il Dipartimento della funzione pubblica, ormai dal 1991, la banca dati "Anagrafe delle prestazioni". Riguardo al conferimento di incarichi a dipendenti, nel 2007, tra le 10.040 amministrazioni che hanno inviato comunicazioni in formato telematico, l'81,3 per cento ha comunicato di avere conferito incarichi, contro il 18,7 per cento che ha comunicato di non averne conferito alcuno.

Nel 2007, le amministrazioni che hanno trasmesso i dati hanno liquidato compensi per il pagamento di incarichi a consulenti e collaboratori esterni per un totale di circa 1 miliardo e 367 milioni di euro, mentre una cifra nettamente inferiore, pari a circa 295 milioni di euro, assomma i compensi liquidati in favore di dipendenti. Peraltro, l'85,5 per cento di tutti i compensi destinati al pagamento di consulenti e collaboratori esterni sono stati erogati da Amministrazioni locali, ivi incluse le Aziende (circa 1 miliardo e 169 milioni di euro), analogamente al 71,6 per cento dei compensi destinati alla liquidazione di incarichi affidati a dipendenti (circa 211 milioni di euro).

Per quanto riguarda il sistema delle relazioni sindacali, nel quadro di un'azione di concertazione con le parti sociali, il 2007 si è aperto con la sottoscrizione del Memorandum sul lavoro pubblico da parte di Governo, CGIL, CISL e UIL del 18 gennaio 2007, integrato dall'Intesa del 6 aprile 2007, sottoscritta anche da Regioni, ANCI, UPI e UNCEM, nonché dalle altre organizzazioni sindacali. Il Memorandum individua alcuni obiettivi strategici:

- accrescere la produttività, attraverso incentivazione della qualità dei servizi mediante efficaci sistemi di misurazione e controllo, volti a valutare il concreto raggiungimento degli obiettivi e risultati da parte della

dirigenza, valorizzando la professionalità dei lavoratori, anche in funzione della percezione degli utenti sui risultati conseguiti;

- lo sviluppo delle politiche occupazionali;
- l'incentivazione alla mobilità;
- l'impulso alle politiche meritocratiche.

Con riguardo alle dinamiche retributive relative al primo biennio economico 2006/2007 della tornata contrattuale 2006/2009, l'incremento a regime a decorrere dal 2008 sarà pari al 4,85 per cento, così composto:

- per l'anno 2006, sono state confermate le risorse previste dalla legge finanziaria per il 2006 (l. n. 266/2005) corrispondenti alla indennità di vacanza contrattuale (0,4 per cento);
- per l'anno 2007, è stato previsto un incremento retributivo complessivo (che assorbe anche la vacanza contrattuale) pari al 4,46 per cento per: tassi di inflazione programmata (2 per cento +1,7 per cento) e 0,5 per cento per incentivazione della produttività e 0,26 per cento per recupero del differenziale inflativo;
- a decorrere dal 2008, un ulteriore incremento pari allo 0,39 per cento.

Gli aumenti per il personale del comparto Sicurezza e difesa sono stati complessivamente del 4,86 per cento, ma la legge finanziaria 2008 (art. 3, commi 133 e 134 l. n. 244/2007) ha stanziato ulteriori risorse (0,39 per cento + 200 milioni di euro a decorrere dal 2008), ancora da utilizzare.

Quanto ai termini per la contrattazione collettiva, la legge finanziaria 2007 ha imposto termini perentori per la conclusione della procedura di certificazione, stabilendo che i contratti divengono comunque efficaci, trascorsi 40 giorni (55 nel caso di sospensione della procedura) dalla sottoscrizione dell'ipotesi dell'accordo.

Nel 2007 sono stati stipulati dall'ARAN e dalle OO.SS. 27 contratti collettivi nazionali di lavoro, compresi gli accordi quadro per il personale contrattualizzato, ed emanati 4 decreti del Presidente della Repubblica per il restante personale.

La contrattazione integrativa, pur essendo autonoma, non configura un'indipendenza in senso proprio (come avviene nel privato in cui è slegata dal livello nazionale) in quanto la legge impone la conformità del secondo livello alle regole stabilite dal primo, pena la nullità delle clausole difformi.

A differenza del settore privato, inoltre, il secondo livello è necessario e in effetti ha una diffusione quasi universale (97 per cento contro il 30 del privato). La contrattazione integrativa gestisce l'attribuzione delle quote di salario accessorio (retribuzione di produttività e indennità varie). Ne discende il delicato ruolo di questo livello di contrattazione ai fini della promozione del rendimento e della responsabilizzazione del personale. Essa quindi incide fortemente sulla determinazione della retribuzione complessiva percepita dai dipendenti pubblici (c.d. retribuzione di fatto), oltre quanto attribuito dalla contrattazione nazionale (c.d. retribuzione contrattuale). Anche per tale motivo la dinamica retributiva nel pubblico impiego appare più accelerata rispetto all'impiego privato ed alla stessa inflazione reale.

Al riguardo, l'Accordo del 6 aprile 2007 ha chiarito che una quota delle risorse disponibili, non inferiore al 0,5 per cento degli incrementi retributivi, dovrà essere destinata alla contrattazione integrativa per l'incentivazione della produttività.

Nell'arco temporale dell'applicazione delle regole del Protocollo del 1993, della durata di 15 anni, dinamiche simili caratterizzano il settore privato, che ha visto un incremento nominale complessivo pari al 64 per cento rispetto al valore dell'anno base, e il settore pubblico, dove l'incremento si è attestato al 66 per cento. Nello stesso periodo è possibile identificare nettamente tre cicli di crescita (da picco a picco) delle retribuzioni pubbliche.

Il primo, corrispondente al quinquennio 1993-1996 (varo del nuovo sistema e blocco temporaneo della contrattazione pubblica), è caratterizzato da una crescita annua per i dipendenti pubblici (3,2 per cento) sensibilmente inferiore a quella dei privati (4,5 per cento); nel secondo (1996-2001), mentre il settore privato rallenta (il tasso di crescita medio annuo scende al 3,3 per cento), nel settore pubblico – pur con le discontinuità legate ai ritardi nei rinnovi – la crescita salariale accelera e si porta in media al 4,1 per cento annuo; nel terzo ciclo (2001-2006) prosegue il rallentamento nel privato (2,8 per cento), ma nel pubblico

impiego le retribuzioni continuano a presentare una dinamica relativamente sostenuta (3,9 per cento l'anno), frenata solo dal dato del 2007 (1 per cento).

Queste indicazioni segnalano che, alla fase di caduta della retribuzione relativa dei dipendenti pubblici (1993-1995), ha fatto seguito una fase di parziale recupero (1996-1997), seguita da un'ulteriore fase di ridimensionamento (1998-1999) e quindi da un lungo periodo di crescita intensa (2000-2006).

La formazione dei dipendenti pubblici

L'investimento in formazione nel sistema della pubblica amministrazione italiana è diminuito anche nel 2007, ponendosi al di sotto della soglia dell'1 per cento sul totale della spesa per il personale (calcolata facendo riferimento alla massa salariale) fissata dalla Direttiva n.14 del 24 aprile 1995 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione in materia di formazione del personale. L'offerta formativa si presenta molto differenziata e privilegia i settori che sviluppano le competenze tecniche, specialistiche ed informatiche. Particolarmente importante sarà, in questo settore, monitorare l'evolversi degli interventi di supporto allo sviluppo delle capacità amministrative previsti nella programmazione 2007-2013 dei fondi strutturali, promossi dal Dipartimento della funzione pubblica, che ne curerà anche l'attuazione in qualità di Organismo intermedio.

Le attività e i processi

In linea con gli indirizzi europei, l'Italia con il Piano d'azione per la semplificazione e il miglioramento della qualità della regolazione per il 2007, predisposto il 31 marzo 2007 dal Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione, ha fatto proprio l'obiettivo adottando un programma di misurazione pluriennale degli oneri amministrativi che gravano sulle imprese, finalizzato alla loro riduzione. Nel 2007 la misurazione degli oneri amministrativi ha interessato le aree relative alla privacy, l'ambiente; la sicurezza civile (prevenzione incendi), il paesaggio e i beni culturali nonché la previdenza e il lavoro.

La misurazione è stata realizzata utilizzando la metodologia adottata dalla Commissione europea, lo *Standard Cost Model* (EU-SCM), che consente di