

Presentazione

Una relazione al Parlamento è prima di tutto un atto dovuto. Interpreto questo appuntamento non come una mera elencazione di risultati raggiunti, per quanto importanti siano. Ritengo, infatti, che con essa si debba dare conto di una strategia di governo e delle prospettive che, come Ministro, ho inteso darmi per l'arco di un'intera legislatura, con effetti che, mi auguro, saranno destinati ad estendersi ben oltre questo già importante arco temporale.

Pubblica amministrazione e innovazione sono due concetti strettamente legati e la prima non può procedere senza la seconda. È molto importante che questo Governo abbia preso atto di tale verità, sull'esempio di quanto è già avvenuto e avviene in parecchi Stati a economia avanzata. La complessità dei procedimenti, l'obbligo di garantire servizi all'altezza degli standard europei, l'articolazione stessa di una società moderna richiedono una pubblica amministrazione d'avanguardia, capace di utilizzare le nuove tecnologie per mettersi con la maggiore efficienza e rapidità possibili a disposizione dei cittadini e, primi fra tutti, dei cittadini che non possono permettersi i costi dei mercati privati paralleli della PA: quelli della scuola privata, della sanità privata, della giustizia privata (ricorrendo agli arbitrati), della sicurezza privata. Con tutto il rispetto per quanti possono permettersi queste alternative, per la mia formazione personale, per le mie competenze, per le mie convinzioni e per lo spirito che anima il Governo di cui mi onoro di far parte ho sentito come obiettivo primario della mia azione di Ministro il dovere di riformare profondamente la Pubblica amministrazione, per farne uno strumento della ripresa economica, istituzionale e morale del Paese. Questo, sì, è davvero un atto dovuto, anche in considerazione delle risorse che la PA richiede per il suo funzionamento, dell'elevato numero di persone che ne fanno parte a tutti i livelli, di come è oggi percepita – già un po' meglio di un anno e mezzo fa, quando ne ho assunto la guida – e di come dovrà essere percepita al termine del mio mandato. Mi sono attenuto e intendo attenermi, nel mio operato

di Ministro, ad un semplice concetto: una buona amministrazione, corretta, trasparente, efficiente e innovativa è la migliore garanzia di un solido sviluppo democratico. Se i cittadini ricevono costantemente i servizi ai quali hanno diritto, e per i quali pagano le tasse, e nel contempo sono correttamente informati sui loro doveri, in modo da potersi autogovernare senza sentirsi vittime di un potere capriccioso e arbitrario, saranno più consapevoli del loro ruolo e del loro spazio personale, e saranno molto più disposti a partecipare alla vita collettiva e anche ad occuparsi della cosa pubblica. Cittadini disinformati e convinti che si possa ottenere qualcosa solo grazie alla raccomandazione del potente di turno, sono destinati a diventare in breve tempo dei sudditi. Non è detto però che saranno dei sudditi contenti, perché, come disse un grande uomo politico, Abraham Lincoln, “Potete ingannare tutti per qualche tempo e alcuni per tutto il tempo, ma non potete ingannare tutti per tutto il tempo”.

Non si tratta di fare una facile polemica politica, ma sino all'avvento dell'euro buona parte di quanti hanno gestito le risorse del nostro paese, e quindi non solo la classe politica, ma anche parti rilevanti del mondo dell'economia, del sindacato, dell'informazione – i cosiddetti “poteri forti” – hanno nascosto ai cittadini i ritardi strutturali del Paese. Il ‘trucco’ della svalutazione competitiva della lira che, sia pure importando inflazione, determinava una crescita drogata e illusoria, consentiva di mantenere il controllo dell'opinione pubblica, soprattutto a danno delle nuove generazioni, cullate nel sogno di una società non più competitiva, nella quale a tutti sarebbe stato garantito l'accesso alle più alte responsabilità e ai più elevati guadagni senza bisogno di studiare, di sacrificarsi, di farsi strada nella vita con onestà e coraggio. In un tale contesto, la stessa Pubblica Amministrazione, per alcuni, è diventata un comodo parcheggio nel quale “tirare a campare” con buone retribuzioni e con il minimo sforzo: una specie di mostro arretrato e inefficiente, cogestito per decenni dal cattivo sindacato e dalla cattiva politica. Per fortuna tanti dipendenti pubblici – la stragrande maggioranza, voglio dirlo – non l'hanno pensata così, e hanno continuato a fare il loro dovere con dedizione e impegno; ma il loro sforzo è stato

offuscato dalle cattive pratiche di una parte rilevante della classe politica, centrale e locale, più preoccupata di gestire il potere e acquisire consenso che non di garantire la soddisfazione dei clienti della PA. A peggiorare le cose, diversi dirigenti pubblici, che avrebbero potuto limitare o evitare i danni peggiori, dando prova di competenza e senso delle istituzioni, e che invece si sono purtroppo mostrati distratti, quando non incapaci, più preoccupati di compiacere i vertici politici che di venire incontro ai problemi dei cittadini. È in questi due ambiti – la politica e la dirigenza – che vanno individuate le maggiori responsabilità. Riforme importanti, come quella del Titolo V della Costituzione che ha conferito grandi poteri a Regioni ed enti locali, sono state indebolite o addirittura stravolte dalla cattiva gestione della PA; per parte sua, lo Stato ha spesso dimostrato di non essere capace di tenere il passo con le nuove esigenze del Paese, in un contesto di relazioni internazionali in continuo movimento, che ci presenta di giorno in giorno nuove sfide e nuovi ostacoli da superare.

La Pubblica Amministrazione è una grande azienda con oltre 3 milioni e mezzo di dipendenti, che produce beni a valore aggiunto per il cittadino-cliente, non diversamente da quello che fanno le aziende del settore manifatturiero. Per di più, mentre il manifatturiero non può più fare grandi aumenti di produttività, tenuto conto anche dell'attuale difficile congiuntura economica, nel settore pubblico c'è un margine molto ampio di recupero a parità di risorse investite: dell'ordine del 40-50%. Oggi la burocrazia costa 4.500 euro a cittadino contro i 3.300 della media Ue. È una differenza che va colmata, in primo luogo razionalizzando e modernizzando le risorse. Ad esempio, sempre in base allo stretto legame che deve intercorrere tra PA e innovazione tecnologica, per l'informatizzazione della PA investiremo in quattro anni 1,4 miliardi di euro, sulla base di un fabbisogno misurato con attenzione e indispensabile per conseguire l'obiettivo di recuperare il ritardo accumulato dall'Italia rispetto alla media europea. La casella elettronica del cittadino (PEC, posta elettronica certificata), la fatturazione elettronica, i pagamenti e l'accesso alle pratiche on line consentiranno risparmi di costi e di

carta: questi servizi saranno disponibili dal 2010 per tutti i cittadini, per 4 milioni di imprese e per 10mila amministrazioni pubbliche. Il piano prevede anche un grande progetto di dematerializzazione e "sburocratizzazione" della PA con l'attivazione dei processi di gestione e archiviazione in formato digitale dei documenti e delle transazioni. Solo attraverso queste operazioni sarà possibile per lo Stato risparmiare qualcosa come 3 miliardi all'anno.

La crisi internazionale può trasformarsi in una grande opportunità. Proprio i dipendenti pubblici possono diventare il motore della ripresa economica del nostro Paese. Sono lavoratori investiti di particolari doveri verso la collettività, in primo luogo perché a differenza di quelli del settore privato non rischiano né il licenziamento né la cassa integrazione. Grazie al rinnovo del loro contratto (concluso in poche settimane, un record senza precedenti), dall'inizio del 2009 ricevono in busta paga un aumento medio di 70 euro che, seppure modesto rispetto al passato, salvaguarda il loro potere di acquisto in un contesto economico difficile come quello che stiamo vivendo. Non c'è bisogno di tagliare il numero dei dipendenti pubblici: occorre invece, ed è possibile, aumentare del 50% la loro efficienza nella produzione di beni e servizi. 50% in più di giustizia e salute, 50% di tempi in meno nell'espletamento delle pratiche burocratiche non sono traguardi irrealistici, se si predispongono gli strumenti giusti.

Tenuto conto degli enormi ritardi che si sono accumulati negli anni, e basandomi per fortuna anche sulle cose positive che nonostante tutto si erano potute fare nel passato, e sulle notevoli risorse umane a mia disposizione, fatte di professionalità, cultura dello Stato e senso del dovere, ho dovuto agire con rapidità, intervenendo su tre aspetti: prima sulla mentalità del dipendente pubblico, scatenando l'offensiva contro i "fannulloni"; poi sul rendimento, rivitalizzando i concetti di merito e premio; infine sugli strumenti, promuovendo la semplificazione e la digitalizzazione della rete della Pubblica Amministrazione.

Le rilevazioni mensili realizzate in collaborazione con l'Istat hanno confermato l'efficacia delle misure contenute nella legge 133 del 2008, la cosiddetta "legge antifannulloni". È bastato decidere di non corrispondere più l'indennità di presenza (circa 10-15 euro al giorno) agli assenti per malattia e predisporre visite mediche fin dal primo giorno per ridurre ai livelli del settore privato il tasso di assenza per malattia dei dipendenti pubblici. I dati divulgati in questi giorni dal Dipartimento della Funzione Pubblica, che hanno la forza statistica di un intero anno di rilevazioni, parlano di una riduzione media del 40%. Riportare le persone al lavoro, non darla vinta ai furbi, è un segno di rispetto sia nei confronti del cittadino-cliente che paga le tasse, sia nei confronti dei tanti dipendenti pubblici che fanno coscientemente il loro dovere, ma che per colpa dei colleghi fannulloni sono anch'essi colpiti dalla condanna generalizzata dell'opinione pubblica. Sarebbe infatti sbagliato non sottolineare la straordinaria qualità media dei dipendenti del settore pubblico, superiore per cultura e preparazione a quella dei loro omologhi nel settore privato. La Pubblica Amministrazione ha tante isole di eccellenza, che in questi mesi abbiamo premiato e valorizzato. Il mio obiettivo è trasformare queste "isole" in uno standard di efficienza replicato ovunque nel Paese. In fondo basta poco per ridare la giusta dignità a un lavoro fondamentale per la coesione sociale: produrre sanità, cultura, sicurezza, burocrazia e giustizia è infatti molto più importante che non produrre merci, anche di prestigio. In effetti, in questo primo anno e mezzo di attività siamo riusciti a determinare un'onda culturale, efficace e profonda, che sta dispiegando i suoi effetti anche nel settore privato, per la prima volta influenzato dalle "buone pratiche" del settore pubblico. Le prime iniziative volte a mettere in evidenza le migliori pratiche nella PA non servono di certo a fornire una soddisfazione meramente morale a dirigenti e funzionari bravi e solerti, ma costituiscono una sorta di sperimentazione del nuovo concetto che è stato introdotto a livello legislativo: stabilire regole certe per misurare la produttività negli uffici pubblici, premiando con riconoscimenti economici e di carriera chi lavora con impegno e competenza.

La legge di riforma della Pubblica Amministrazione, n. 15 del 4 marzo 2009 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, la prima approvata in questa legislatura, è diventata pienamente operativa. Infatti, proprio in questi giorni, il decreto legislativo di attuazione ha completato il suo iter di approvazione. Desidero, in questa occasione, rivolgere un sentito ringraziamento alle Commissioni parlamentari e ai loro Presidenti per l'attenzione che hanno dedicato all'esame del provvedimento, arricchendolo con il loro dibattito e con i loro pareri conclusivi. In questo hanno agito in piena sintonia con il Paese, perché questo decreto, ci tengo a sottolinearlo, non è stato scritto nel chiuso delle stanze ministeriali, ma è stato redatto tenendo nel debito conto tutte le osservazioni che i diversi stakeholder (sindacati, dirigenti e funzionari, associazioni di consumatori) ci hanno fatto pervenire a seguito di un'inedita forma di consultazione telematica. Oltre a questo, il provvedimento si è ovviamente attenuto al parere della Conferenza Unificata, tanto più necessario in quanto, quando si parla di pubblica amministrazione, si deve ricordare che la maggioranza dei cittadini la percepisce attraverso gli uffici degli enti locali e delle strutture sanitarie, dipendenti dalle regioni. Senza il fondamentale contributo di queste istituzioni, pertanto, qualunque disegno di riforma della PA rischia di impantanarsi o di restare a livello di dichiarazione di principio. Desidero quindi ringraziare anche gli organismi di coordinamento di regioni, province ed enti locali, con i quali si è svolto un confronto talora serrato ma sempre franco ed aperto, in spirito di leale e costruttiva collaborazione tra poteri della Repubblica. Ciò è tanto più giusto ed opportuno, in quanto nell'ottica di un federalismo responsabile e solidale, capace di coniugare la spinta propulsiva del Nord con le potenzialità del Sud, sarà appunto alle regioni e ai comuni, e alle altre forme di rappresentanza locale, che i cittadini si rivolgeranno sempre di più. Già oggi la maggior parte delle osservazioni, delle sollecitazioni, delle critiche filtrate dalle diverse strutture del mio ministero riguardano l'operato e il ruolo di regioni ed enti locali; quasi ogni settimana firmo nuovi protocolli d'intesa e convenzioni con regioni e città, allo scopo di estendere a tutto il

territorio nazionale la nuova immagine della pubblica amministrazione, “amica” dei cittadini.

Per tornare più specificamente alla riforma della Pubblica Amministrazione, il suo asse portante è l'attribuzione selettiva degli incentivi economici e di carriera, in modo da premiare i capaci e i meritevoli. Si intende così segnare una inversione di rotta rispetto alla generale tendenza alla distribuzione a pioggia degli incentivi economici. Il decreto legislativo fissa in materia una serie di principi nuovi e solo parzialmente derogabili dai contratti collettivi: per esempio che non più dei 30 per cento dei dipendenti di ciascuna amministrazione potrà comunque beneficiare del trattamento accessorio nella misura massima prevista dal contratto e che a essi sarà in ogni caso erogato il 50 per cento delle risorse destinate alla retribuzione incentivante. Inoltre vengono previsti premi aggiuntivi per le performances di eccellenza e per i progetti innovativi; criteri meritocratici per le progressioni economiche; l'accesso dei dipendenti migliori a percorsi di alta formazione. Le risorse per gli incentivi saranno in buona parte alimentate dai risparmi di amministrazione conseguiti con la riduzione delle assenze, la semplificazione dei procedimenti, l'eliminazione della carta e così via: è quello che ho definito “dividendo dell'efficienza”. Del resto, lo ribadisco, non è mia intenzione sottrarre alcuna risorsa alla Pubblica Amministrazione a titolo di mero risparmio. Ciò che si economizza da una parte va reinvestito dall'altra, a tutto vantaggio del miglioramento delle condizioni di lavoro.

È una filosofia alla quale mi sono attenuto anche nella vicenda connessa alla ben nota sentenza della Corte di giustizia europea, che lo scorso 13 novembre 2008 ha condannato l'Italia per discriminazione tra i sessi nel pubblico impiego, in quanto, con il precedente ordinamento le donne potevano andare in pensione di vecchiaia a sessant'anni, mentre gli uomini dovevano averne almeno sessantacinque. Come è noto, abbiamo uniformato a quelli degli uomini, con una lunga sequenza attuativa (dieci anni) i requisiti minimi di età per accedere alla pensione di vecchiaia da parte delle

donne nel pubblico impiego; ma poiché secondo il Governo tale misura, pur recependo le direttive europee, deve essere in primo luogo di giovamento alla componente femminile del pubblico impiego, grazie ad un recentissimo accordo con il Ministro per le Pari Opportunità e il Sottosegretario con delega alle politiche per la Famiglia abbiamo fatto in modo che i risparmi derivanti da questa nuova disposizione di legge siano messi a disposizione delle famiglie dei dipendenti pubblici, attraverso un piano di rilancio degli asili-nido presso le strutture della PA. In questo modo ci adeguiamo agli standard europei e facciamo in modo che tanti bambini abbiano giornate produttive e divertenti, che non siano lasciati in «depositi», ma in luoghi dove il tempo è messo a frutto, ed in modo che entrambi i genitori possano continuare la loro attività.

Sempre in base all'obiettivo di far compiere alla PA un decisivo salto di qualità, il decreto legislativo, volto come si è detto all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e a promuovere l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni, realizza il passaggio dalla cultura dei mezzi a quella dei risultati. Il cittadino-cliente è posto al centro della programmazione degli obiettivi, grazie alla "customer satisfaction", alla trasparenza e alla rendicontazione; si rafforza il collegamento tra retribuzione e performance; si aiutano le Amministrazioni ad assorbire la nuova mentalità con il supporto di una apposita Commissione per la valutazione e di organi indipendenti di valutazione, nel quadro di un programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Inoltre, ai fini di un più stretto collegamento della remunerazione ai risultati, questa Commissione predisporrà ogni anno una graduatoria di performance delle singole amministrazioni statali su almeno tre livelli di merito, in base ai quali la contrattazione collettiva nazionale ripartirà le risorse premiando le migliori strutture e alimentando una sana competizione.

Riguardo alla contrattazione collettiva, nazionale ed integrativa, il decreto si propone di dare vita a un processo di convergenza non solo normativo ma anche sostanziale, nel quale la valutazione delle

performance individuali e collettive e la trasparenza degli atti e dei risultati sostituiscono la concorrenza di mercato tipica del settore privato. Valutazione e trasparenza divengono efficaci stimoli al miglioramento continuo di processi e servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni. Sempre ai fini di un rafforzamento della convergenza sostanziale con il settore privato, le norme trasformano il dirigente in rappresentante del datore di lavoro pubblico (identificato in modo ampio nei cittadini - utenti e contribuenti), e di conseguenza ribadiscono i poteri del dirigente in quanto responsabile della gestione delle risorse umane e della qualità e quantità del prodotto delle pubbliche amministrazioni. La norma indica con chiarezza, in risposta allo specifico principio di delega, quali materie rientrano nell'ambito della contrattazione. I dirigenti, con questa riforma, diventano finalmente i veri responsabili dell'attribuzione dei trattamenti economici accessori: ad essi compete la valutazione della performance individuale di ciascun dipendente, secondo criteri certificati dal sistema di valutazione. La nuova normativa valorizza dunque la figura del dirigente, il quale avrà a disposizione reali e concreti strumenti per operare e sarà sanzionato, anche economicamente, qualora non svolga efficacemente il proprio lavoro. Viene promossa la mobilità, sia nazionale che internazionale, dei dirigenti e si prevede che i periodi lavorativi svolti saranno valorizzati ai fini del conferimento degli incarichi dirigenziali. Vengono infine fissate nuove procedure per l'accesso alla dirigenza: in particolare, si prevede che l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia nelle amministrazioni statali e negli enti pubblici non economici avvenga per concorso pubblico di secondo grado per titoli ed esami, indetto dalle singole amministrazioni per il 50 per cento dei posti, e che i vincitori del concorso siano tenuti a compiere un periodo di formazione di almeno sei mesi presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale.

Come ho affermato all'inizio, senza innovazione tecnologica le riforme del pubblico impiego resterebbero monche, senza una concreta possibilità di applicazione. Il piano e-Gov 2012 nasce proprio con l'obiettivo di garantire entro tre anni la riforma digitale della scuola, della sanità, della giustizia e della burocrazia.

L'obiettivo è quello di porre il cittadino al centro dell'azione amministrativa grazie all'utilizzo delle tecnologie, di garantire standard uniformi di servizi su tutto il territorio, indipendentemente dal medium con cui sono erogati, e, infine, di giudicare la qualità del servizio richiesto, la cosiddetta "customer satisfaction". Una soddisfazione che nasce anche dalla continuità dell'informazione, dal dar conto, giorno per giorno, sul nostro sito istituzionale (www.innovazionepa.it) dello stato di avanzamento di ogni singolo progetto, nonché di tutte le banche di dati che le leggi ci consentono di rendere pubblici. È stato uno dei miei primi atti di governo, fare quello che costava di meno, ma che costituisce lo strumento più rivoluzionario per cambiare le cose: promuovere la conoscenza, ovvero la trasparenza. A cominciare dalle retribuzioni, mia e dei miei collaboratori, per passare alle consulenze tutte le amministrazioni, per arrivare alle statistiche sulle assenze dal lavoro, sui distacchi sindacali, sulla partecipazione agli scioperi. Tutto in rete, tutto a disposizione di tutti, in base alle vigenti disposizioni di legge e seguendo scrupolosamente le indicazioni del garante della privacy. Il risultato? Risparmi consistenti, recupero di motivazione (e quindi di produttività) per chi ha sempre fatto il proprio dovere, maggiore efficienza della macchina pubblica. L'ultima "Operazione Trasparenza", tuttora in corso, è la pubblicazione delle retribuzioni e dei curricula di tutti i dirigenti pubblici, in applicazione della legge n. 69 del 2009. Mai prima d'ora la Pubblica Amministrazione è apparsa come deve essere: una vera casa di vetro, nella quale i cittadini hanno diritto di guardare per rendersi conto di come sono spesi i loro soldi, nel bene e anche nel male. Il successo di questa iniziativa è testimoniato dalla costante attenzione che la stampa, soprattutto quella locale, dedica alle informazioni che abbiamo posto a disposizione di tutti, rispettando sempre la tutela dei dati personali, ma rispettando in primo luogo il diritto dei cittadini all'informazione.

Questa relazione dà conto anche delle numerose iniziative che la mia compagine ministeriale ha realizzato per mettersi dalla parte dei cittadini, semplificando la loro vita. "Reti Amiche", innanzitutto. Un servizio a costo zero per lo Stato che grazie ad accordi con reti private già esistenti mette a disposizione dei clienti della PA 30mila nuovi sportelli. Con questa iniziativa migliora la qualità del servizio