

Relazione al Parlamento  
Sullo stato della  
Pubblica Amministrazione

2010 - 2011

PAGINA BIANCA

### *Prefazione*

*Dal 2008, da quando mi fu conferito l'onore di guidare due comparti fondamentali della politica del governo, la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, sono già arrivato alla quarta relazione al Parlamento sullo stato della PA.*

*Nei Dipartimenti e nelle altre strutture che mi erano state affidate, trovai un grande patrimonio di professionalità ma che forse non era stato valorizzato a sufficienza in passato. Ed è da questo potenziale che sono partito, nel delineare i miei piani per fare della Pubblica Amministrazione non una palla al piede della collettività, ma un robusto propulsore per la ripresa; non un pachiderma ingombrante, ma un agile apparato capace di agevolare i rapporti tra i cittadini, le istituzioni e le imprese, di ridurre o addirittura azzerare i tempi di attesa, di rendere disponibili e trasparenti una marea di dati che erano già pubblici per legge, ma che restavano sapientemente occultati nei cassetti e negli schedari degli uffici.*

*Di anno in anno ho voluto che queste relazioni al Parlamento non fossero un'arida lista di cifre, una presuntuosa e superficiale elencazione di risultati raggiunti, un burocratico aggiornamento del lavoro degli anni precedenti. Esse dovevano e debbono dar conto delle difficoltà da superare, delle incomprensioni da spiegare, delle rigidità da spezzare.*

*Mentre si procede, bisogna continuamente spiegare, dimostrare e precisare. Noi, invece, e metto in questo plurale la mia modesta persona e tutti quelli che mi hanno aiutato e mi aiutano in queste battaglie, abbiamo avuto e intendiamo avere il coraggio del fare, l'impegno di "metterci la faccia", di denunciare, se occorre, le responsabilità di quanti si mettono di traverso a misure indispensabili per consentire all'Italia di battersi alla pari con le altre nazioni del mondo industrializzato: cosa tanto più necessaria e indispensabile per affrontare, nel pieno delle nostre forze, una crisi epocale e globale che non è soltanto economica, ma è anche sociale, culturale, storica nel senso più largo della parola.*

*Ci conforta il risultato conseguito meno di un anno fa, quando in occasione del convegno internazionale "Una riforma per la crescita", tenutosi a Roma il 28 ottobre 2010, ho avuto il piacere di presentare in anteprima il documento OCSE "Modernising the Public Administration - A Study on Italy": un documento poi pubblicato in occasione della riunione ministeriale del Comitato Public Governance dell'OCSE "Towards Recovery and Partnership with Citizens: the Call for Innovative and Open Government", svoltasi a Venezia il 15 novembre dello scorso anno. Un prestigioso riconoscimento, accordato da un'organizzazione internazionale, come l'OCSE, non sempre tenera e tollerante nei nostri confronti, ma che almeno in questo caso ha riconosciuto la bontà dei nostri sforzi, la modernità dei nostri*

*progetti, l'onestà intellettuale delle nostre idee. In quel documento si rivendica la scelta del Governo di porre al centro della propria agenda programmatica la riduzione del deficit e del debito pubblico e l'aumento dei tassi di crescita del Paese, due finalità non separabili perché una condizione dell'altra, assegnando di conseguenza un ruolo centrale alla riforma della pubblica amministrazione. Nonostante la congerie di messaggi scorretti e di pericolosi allarmismi, non abbiamo mai inteso tagliare attività e servizi e risparmiare sui costi connessi, ma abbiamo voluto mantenere o meglio ancora migliorare il livello di produzione dei servizi con un minor costo. Da questo punto di vista, l'agenda non è cambiata e l'obiettivo resta sempre quello di aumentare la produttività e l'efficienza della PA per poter conseguire una riduzione di spesa (necessaria) senza ridurre la quantità dei servizi erogati dallo Stato, anzi aumentandone la qualità. Al pubblico impiego sono stati chiesti veri e concreti contributi al risanamento del bilancio: con le misure prese in materia di contrattazione, nel 2010 prevedevamo, e prevediamo ancora oggi, di riallineare entro il 2014 in maniera strutturale, la dinamica delle retribuzioni tra lavoro pubblico e privato. In questo modo sarà possibile chiudere il differenziale tra i due settori che, a partire dal 2000, si era progressivamente allargato senza essere motivato dagli andamenti della produttività del lavoro.*

*Resta confermato quanto già era scritto nel rapporto: complessivamente tra il 2008 e il 2013 prevediamo una riduzione dell'occupazione nel pubblico impiego di oltre 300 mila unità ( - 8,4%), e forse anche di più. Non è poco, soprattutto se si considera che a parità di servizi erogati questo significa conseguire, nel quinquennio 2008–2013, un aumento di produttività di almeno il 2%. Inoltre, grazie alle misure per la riduzione dell'assenteismo sono stati ridotti in maniera strutturale di un terzo i tassi di assenza nella pubblica amministrazione comprimendo ed eliminando gli opportunismi.*

*L'Europa ha chiesto di ridurre gli oneri amministrativi per le imprese del 25% entro il 2012 (iniziativa Cutting the red tape) e creare un ambiente favorevole per le piccole e medie imprese. Con il Piano per la semplificazione amministrativa 2010-2012, ulteriormente implementato dalle misure delle ultime manovre finanziarie, l'Italia ha risposto con la misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi, con la definizione di misure di semplificazione specifiche per il mondo delle PMI, in attuazione del principio di proporzionalità. Una piccola rivoluzione è già avvenuta, anche se ogni giorno si consumano sforzi degni di miglior causa per frenarla o addirittura negarla: hanno preso piede e si sono diffusi nella PA concetti come efficienza, meritocrazia, premialità selettiva e correlata ai risultati, trasparenza, semplificazione. Nonostante gli innumerevoli tentativi, talora mascherati da demagogia e retorica, di ricacciarli ai margini, la riforma che reca il mio*

nome ha collocato i cittadini al centro del sistema attraverso un vero e proprio fiume di iniziative. Un fiume che qualche volta rimane "carsico", cioè nascosto, ma suo malgrado, per le oggettive difficoltà che incontriamo quando cerchiamo di spiegarne i vantaggi per i cittadini.

Queste difficoltà, comunque, ci rafforzano nella convinzione di aver intrapreso la strada giusta: evidentemente tocchiamo vecchie incrostazioni che non vogliono cadere, e sono sorrette da interessi corporativi difficili da smantellare. Alcune "linee di produzione" delle strutture producono già da tempo effetti positivi: penso a "Mettiamoci la Faccia" che ha introdotto un sistema di misurazione della qualità relativa ai servizi al cittadino, poi a "Linea Amica" che fornisce ai cittadini un contatto diretto con l'amministrazione pubblica, pronta e disponibile a risolvere ogni problema, e recentemente si è dotata di un vero e proprio nuovo portale degli italiani: [www.lineaamica.gov.it](http://www.lineaamica.gov.it), e infine a "Reti Amiche" che, attraverso le reti private, ha avvicinato e moltiplicato i punti di contatto tra le amministrazioni e i cittadini.

Voglio citare qui anche le ultime azioni positive. A cominciare dall'uscita sulla Gazzetta Ufficiale del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sull' "Utilizzo delle autovetture di servizio e di rappresentanza da parte delle pubbliche amministrazioni", firmato lo scorso 3 agosto dal premier Silvio Berlusconi e dal sottoscritto, che ha cambiato sensibilmente le regole per l'assegnazione e l'utilizzo delle autovetture di servizio all'interno dei Ministeri e degli Enti pubblici non economici (le cosiddette "auto blu"), ed è stato preceduto da una forte campagna di sensibilizzazione e trasparenza che ha trovato largo spazio sia nel nostro sito, sia nella stampa, soprattutto locale.

Ricordo inoltre il decreto legislativo, 30 dicembre 2010, n. 235, istitutivo del Codice della pubblica amministrazione, che si pone l'obiettivo di semplificare, coordinare e stabilizzare l'insieme delle molte disposizioni che regolano il funzionamento della pubblica amministrazione digitale, ed è stato oggetto di un'ampia consultazione telematica.

Cito poi le iniziative in favore della Giustizia, fissate nel Piano straordinario per la digitalizzazione della giustizia voluto dal ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione e dall'allora ministro della Giustizia Angelino Alfano, e proseguito con il collega Nitto Palma. Un Piano che si articola su tre distinte linee di intervento (digitalizzazione degli atti, notifiche online e pagamenti online) e per ciascuna di esse prevede azioni di adeguamento delle apparecchiature e delle tecnologie, la migrazione dai vecchi sistemi, l'accompagnamento del cambiamento organizzativo da svolgersi presso ogni ufficio interessato, il training on the job rivolto agli operatori degli uffici interessati e

*l'assistenza tecnica al dispiegamento delle nuove funzioni. Ha aderito al Piano la quasi totalità degli Uffici giudiziari e risulta notevole e convinto anche il coinvolgimento degli avvocati, soprattutto per quanto attiene alla fase di attivazione delle notifiche online. È partita, e prosegue a pieno regime, l'installazione dei nuovi strumenti informatici presso gli Uffici.*

*Purtroppo, ed è davvero imperdonabile, la superficialità e la faziosità di taluni osservatori che cercano di nascondere quello che si è fatto e si vuole fare di utile e positivo, persino nei casi in cui non si fa che dar seguito a buone pratiche già impostate da governi precedenti, anche di segno opposto a quello attuale. Spesso le cose giuste da fare non hanno "colore", ma sono semplici espressioni di un'onestà intellettuale e politica improntata ad un senso di continuità delle istituzioni, che costituisce uno dei beni più preziosi della nostra tradizione giuridica e amministrativa.*

*Questo concetto, semplice ma fondamentale, ci è stato tramandato in centocinquanta anni di storia della pubblica amministrazione, sin da quando, nel lontano 1861, fu proclamata l'unità politica e soprattutto ideale e culturale della nostra nazione. Non è un caso che tra i tanti progetti ai quali abbiamo dato impulso e sviluppo ci sia stato quello di celebrare, in questo centocinquantenario, l'impegno, la creatività, lo spirito di sacrificio, fino a quello supremo della vita, di tanti servitori dello Stato. Uomini e donne che hanno posto a disposizione della collettività la loro esperienza, la loro dedizione e il loro entusiasmo per dotarlo di un apparato amministrativo che gli consentisse di competere con le altre nazioni europee e di sostenere le sfide dei grandi mercati internazionali e delle rivendicazioni politiche e sociali. Tutti hanno saputo superare i localismi e i pregiudizi per dedicarsi alla grande opera di costruzione e di attuazione di leggi e disposizioni che per la prima volta avevano identico valore dalle Alpi alla Sicilia. Questi uomini, queste donne hanno costituito e costituiscono il tessuto vitale della nostra pubblica amministrazione: cittadine e cittadini al servizio della collettività, impegnati in un servizio che sin dai primi momenti del mio impegno di ministro ho voluto valorizzare e stimolare affinché ciascuno potesse dare il meglio di sé e ricevere il giusto riconoscimento dei suoi sforzi e del suo impegno quotidiano. È davvero questa la parte migliore dell'Italia, spesso misconosciuta e dimenticata. Non è un caso se, da quando abbiamo cominciato a pubblicare sul nostro sito le biografie di questi centocinquanta servitori dello Stato (ai quali spero se ne possano aggiungere molti altri, in un vero e proprio "Albo d'oro"), tante comunità locali si sono ricordate, con un misto di meraviglia e orgoglio, di aver annoverato, tra le loro cittadine e i loro cittadini, un numero così cospicuo di personaggi degni di onore e di gratitudine.*

*Proprio io che talvolta sono stato accusato di “maltrattare” i dipendenti pubblici, ho invece inteso dare il mio contributo alla costruzione o, meglio, alla ricostruzione dell’immagine della pubblica amministrazione italiana. La dignitosa consapevolezza di far parte di una struttura che in tutte le sue articolazioni e diramazioni, tanto a livello centrale quanto a livello locale, assicura il funzionamento dell’Italia, la condivisione su tutto il territorio nazionale delle stesse leggi, della stessa cultura e della stessa Carta Costituzionale. Una struttura che può e deve essere il volano della nostra ripresa grazie alla semplificazione, alla digitalizzazione, alla trasparenza, alla valutazione della responsabilità e dell’efficienza dei suoi dirigenti, dei suoi funzionari, dei suoi insegnanti, dei suoi magistrati.*

*Non ho molto altro da aggiungere. Le cose fatte e quelle che intendiamo ancora fare, completando e perfezionando i nostri sforzi, si ritrovano anche soltanto scorrendo l’indice di questa relazione, che come le precedenti sarà pubblicata nel nostro sito perché tutti possano valutarla, con spirito costruttivo e con quel senso di responsabilità che dovrebbe animarci tutti in questo passaggio grave e impegnativo della nostra storia. Ancora una volta desidero ringraziare il Parlamento per l’attenzione dedicata ai nostri provvedimenti, che sono stati arricchiti dai dibattiti, dai contributi e dal voto delle Commissioni e delle Aule. Il Governo deve restare aperto al confronto con tutte le altre istituzioni, centrali e locali, in un dibattito fecondo e animato da un reciproco rispetto, capace di superare anche le asprezze del dibattito politico nel superiore interesse dei cittadini e del Paese. Per questo mi auguro che questa quarta relazione, che Vi invio nel corso del mio mandato, sia l’occasione per un dibattito franco e aperto sul futuro della nostra PA e sul ruolo positivo che può svolgere per la ripresa e la crescita dell’Italia, in una delle congiunture più difficili e impegnative della sua storia. Per quanto mi riguarda, intendo continuare nel cammino che ho intrapreso da tre anni e mezzo, per consegnare al giudizio degli elettori, al termine naturale di questa Legislatura, una Pubblica Amministrazione più sana, più moderna, in una parola più utile al futuro di un grande Paese.*

*Roma, ottobre 2011*

*Renato Brunetta*

### ***Executive Summary***

Anche questa edizione della Relazione sullo stato della pubblica amministrazione non si sottrae all'obiettivo ambizioso di delineare un quadro quanto più esaustivo possibile dell'universo pubblico, sia descrivendo la situazione attuale sia fornendo indicazioni sui futuri scenari possibili e dando conto delle attività e dei risultati del Governo e del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione nei settori della funzione pubblica e dell'innovazione tecnologica.

Considerato che il processo di riforma ha per sua natura un respiro pluriennale, si è ritenuto di estendere i contenuti della Relazione, che pertanto ha come ambito di riferimento sia il 2010, sia, ove possibile, anche buona parte del 2011.

Come di consueto, i rapporti sui distacchi e permessi sindacali retribuiti, su aspettative e permessi per funzioni pubbliche elettive, costituiscono invece allegati separati (Volumi I-II).

Anche all'attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, è dedicato un apposito Allegato (Volume III).

## **1. Gli sviluppi della riforma della Pubblica Amministrazione**

Nel dare conto puntualmente degli interventi normativi del 2010 e del 2011 e del loro contenuto, la Relazione sconta la notevole complessità della situazione in cui si è venuta a trovare la Pubblica Amministrazione nello stesso periodo. Da un lato, infatti, è proseguita con slancio l'azione riformatrice avviata nel biennio precedente; dall'altro, nel quadro delle azioni intraprese dal Governo per fare fronte agli impegni di bilancio assunti a livello comunitario, si è assistito al succedersi di più interventi normativi volti alla riduzione della spesa pubblica.

Sul primo versante, va certamente richiamato il decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235 (Codice dell'amministrazione digitale), il secondo pilastro su cui si basa il processo di rinnovamento della pubblica amministrazione, insieme al d.lgs. 150/2009. Il Codice nasce dalla convinzione che la digitalizzazione dell'azione amministrativa sia una vera e propria funzione di governo e che l'utilizzo delle nuove tecnologie debba avvenire nel contesto di una riorganizzazione dei processi e delle strutture in modo da sfruttare al meglio le potenzialità dei nuovi strumenti. Il nuovo Codice introduce un insieme di innovazioni normative che vanno a incidere concretamente sui comportamenti e sulle prassi delle amministrazioni e sulla qualità dei servizi resi e rende così effettivi i diritti per cittadini e imprese, cogenti gli obblighi per la pubblica amministrazione e dà sicurezza agli operatori circa la validità, anche giuridica,

dell'amministrazione digitale. In particolare, il decreto detta disposizioni in materia di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, protocollo informatico e fascicolo elettronico, firme elettroniche, validità e conservazione dei documenti informatici, semplificazione dei rapporti con i cittadini e con le imprese, utilizzo della posta elettronica certificata, trasparenza, accesso ai servizi in rete, istanze alle pubbliche amministrazioni, sicurezza digitale e scambio di dati.

Di pari importanza, sempre con riferimento al 2010, il decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione 12 gennaio 2010, che ha consentito l'attuazione dell'art. 7, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69, concernente la riduzione a trenta giorni dei termini dei procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali. Il decreto ha approvato le linee di indirizzo per l'attuazione dell'articolo 7, con la finalità di fornire i criteri d'azione per la predisposizione degli schemi di regolamento per la rideterminazione dei termini procedurali e per l'attuazione delle disposizioni in materia di responsabilità dirigenziale e di grave e ripetuta inosservanza dell'obbligo di provvedere entro i termini fissati da ciascun procedimento.

In materia di dirigenza, vanno poi segnalati i provvedimenti attuativi del nuovo art. 28-*bis* del decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165, che ha introdotto il concorso pubblico quale modalità (non esclusiva) di accesso alla dirigenza di prima fascia nelle amministrazioni pubbliche statali, anche a ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici. In particolare, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 ottobre 2010 contiene la disciplina di dettaglio per la programmazione e lo svolgimento di detti concorsi, mentre il decreto del Presidente della Repubblica del 21 giugno 2011, n. 134 disciplina il periodo di formazione all'estero che i vincitori del concorso pubblico sono tenuti a svolgere ai sensi del medesimo articolo 28-*bis*.

Sempre in materia di lavoro pubblico, infine, viene descritto il decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 119, che attua la delega contenuta nell'articolo 23 della legge 4 novembre 2010, n. 183, in tema di riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi. Si è proceduto al riordino dell'intera normativa in materia in quanto, considerati anche i tempi ridotti ed il complesso iter di approvazione, si è preferito optare per un'impostazione minimale e settoriale. Nel contempo, sono state privilegiate le soluzioni tese a superare delicate questioni interpretative ed applicative, ed a prevenire e limitare eventuali abusi nella fruizione dei permessi. Inoltre, è stato recepito quanto affermato, di recente, dal Giudice delle leggi in materia di congedo straordinario.

Sul secondo versante, l'intervento più significativo è senz'altro il decreto-legge 31 maggio 2010, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n.12, che contiene misure di

riduzione della spesa e di aumento delle entrate tese a conseguire gli obiettivi di finanza pubblica indicati nella Nota di aggiornamento al Documento di Programmazione economico-finanziaria per gli anni 2010-2013 (DPEF). Le disposizioni del d.l. 78/2010 incidono significativamente sul complesso dell'amministrazione: si va dalla riduzione della spesa per gli apparati amministrativi, con importanti riflessi su numero e composizione degli organi collegiali, alle misure dirette al contenimento della spesa per i redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche, così come identificate dall'ISTAT. Da queste ultime discendono, in particolare, il blocco delle retribuzioni per il triennio 2011-2013, una riduzione percentuale dei trattamenti retributivi per la parte eccedente i 90 mila euro lordi, la fissazione al 3,2% del limiti per gli aumenti retributivi relativi al biennio 2008-2009, l'introduzione di forti limitazioni alle assunzioni ed infine la sospensione, senza possibilità di recupero, delle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012 (cd. *blocco della contrattazione*), fatta salva l'erogazione nelle misure previste per l'indennità di vacanza contrattuale.

La seconda parte del primo capitolo focalizza ulteriormente l'attenzione sugli interventi normativi in materia di organizzazione, illustrando in particolare, la rapida successione, talvolta quasi sovrapposizione, delle misure di riduzione e razionalizzazione.

Si comincia dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, di conversione del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, in particolare l'art. 2, commi 8-*bis* e seguenti, che ha introdotto misure di razionalizzazione e contenimento dei costi delle pubbliche amministrazioni da realizzarsi mediante la riduzione degli assetti organizzativi, prima dell'intervento di cd. "*riduzione del perimetro della pubblica amministrazione*" operato con la manovra estiva del d.l. 78/2010. Il percorso attuativo in questo caso si è rivelato particolarmente complesso ed ha comportato l'emanazione di una apposita circolare interpretativa del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (n. 9/2010).

Si prosegue con un'analisi dettagliata degli effetti del d.l. 78/2010 sul perimetro della pubblica amministrazione. Dal d.l. 78/2010, infatti, sono derivati anche un vasto processo di soppressione ed incorporazione di enti pubblici nazionali, l'abbattimento del 50 % degli stanziamenti rispetto al 2009 per il finanziamento di enti, istituti, fondazioni e altri organismi.

L'ultima parte del capitolo è incentrata sui contenuti più rilevanti delle cd "manovre estive", il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 15 luglio 2011, n. 111 ed il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. Si tratta di norme finalizzate ad una sensibile riduzione del debito pubblico, quale condizione di risanamento della finanza pubblica, che si traducono in importanti tagli alla spesa corrente, nonché in correzioni volte al contenimento della stessa con riflessi sostanziali sul fronte dell'apparato amministrativo. Tra le