

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XIII**

n. **1-ter**

RELAZIONE SULLO STATO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (Anno 2007)

*(Articolo 30 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, articolo 16
della legge 29 marzo 1983, n. 93)*

*Presentata dal Ministro per la pubblica
amministrazione e l'innovazione*

(BRUNETTA)

Trasmessa alla Presidenza il 26 settembre 2008

*(Allegata, ai sensi dell'articolo 16 della legge 29 marzo 1983, n. 93,
alla Relazione previsionale e programmatica per l'anno 2009)*

VOLUME I

VOLUME II

La predisposizione della Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione è disciplinata dall'art.30 della legge 28 ottobre 1970, n.775, dall'art.16 della legge 29 marzo 1983 n.93 e dall'art.50, comma 4 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165.

La Relazione è stata curata dal Dipartimento della funzione pubblica e dalla Segreteria Tecnica del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Inoltre, hanno contribuito il Capo di Gabinetto del Ministro, l'Ufficio Legislativo e il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie.

L'ISTAT ha fornito, per il Volume I, il supporto tecnico necessario alla ricognizione ed alla elaborazione dei dati.

PRESENTAZIONE

I problemi dell'economia italiana vengono riassunti da due indicatori: scarsa crescita e stagnazione della produttività. Scarsa crescita significa che nell'ultimo decennio l'economia italiana è cresciuta sistematicamente meno della media dei Paesi concorrenti. Quando la crescita di questi Paesi è rallentata, il tasso di crescita dell'economia italiana si è avvicinato allo zero. Dietro la scarsa crescita della produzione vi è la stagnazione della produttività che ha compensato l'aumento significativo dell'occupazione. L'Italia ha perso terreno rispetto ai Paesi concorrenti. Ha perso in competitività e le famiglie misurano questo fenomeno in termini di mancato aumento dei redditi. Eppure le cause vengono da lontano, dai decenni in cui il divario di crescita era ancora a favore dell'Italia. Dagli anni settanta, in Italia, il tasso di crescita medio annuo del Pil e della produttività è diminuito costantemente. I motivi sono vari e complessi, ma i ritardi strutturali che l'Italia oggi manifesta acutamente non sono nati oggi, erano ben presenti negli anni di maggior crescita, anche se le condizioni esterne permettevano di nasconderli. Le condizioni esterne hanno, infatti, consentito per lungo tempo di drogare l'economia attraverso il circolo vizioso di inflazione e svalutazioni competitive. I salari potevano crescere sganciati dalla produttività, creando un'inflazione che veniva corretta, sul piano della competitività internazionale, dalle svalutazioni ricorrenti. La politica economica univa lassismo fiscale, con disavanzi di bilancio, e politica monetaria accomodante. La scelta di interrompere la monetizzazione dei disavanzi di bilancio, nella marcia verso la stabilizzazione del cambio e poi verso la moneta unica, interrompe il circolo vizioso. Il vincolo esterno stenta tuttavia a indurre comportamenti virtuosi dal lato della spesa pubblica. Esplode il debito pubblico, alimentato da disavanzi di bilancio non più finanziati con creazione di moneta e non più eroso da un'alta inflazione. Quindi i ritardi, le arretratezze strutturali e le inefficienze, non più coperti dall'inflazione e dalle svalutazioni competitive, si manifestano crudamente nell'alta pressione fiscale, nella minore crescita e nella perdita di competitività. Il sistema produttivo italiano, con la scelta della moneta unica

europea, si trova in concorrenza con gli altri produttori dell'area euro senza la possibilità di correggere con la svalutazione i prezzi relativi, e con i produttori del resto del mondo senza poter contare su una politica del cambio asservita all'esigenza di coprire il proprio specifico divario asimmetrico di competitività. In questo modo l'Italia ha eliminato il divario inflazionistico, ma deve affrontare un divario negativo di crescita e di produttività. Le cause di questo divario sono molteplici e vanno affrontate ciascuna in modo specifico. Questo è il compito che abbiamo oggi di fronte, e ciascuno di noi deve caricarsi della parte di sua competenza.

Il programma di Governo, per ciò che riguarda la competenza del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, parte da questa constatazione. La P.A. pesa nell'economia italiana quasi quanto l'intero settore industriale in senso stretto, sia in termini di occupazione sia di redditi. La pubblica amministrazione produce sia servizi finali di consumo sia servizi che rappresentano input intermedi di produzione che entrano in modo pervasivo nella matrice delle interdipendenze settoriali. Essi rappresentano, quindi, un importante elemento di costo e la loro qualità influenza la produttività di tutti i settori produttivi. La misura del prodotto della pubblica amministrazione non è facile. Esso è misurato in contabilità nazionale in base al suo costo, non avendo un prezzo di mercato. Il suo valore, e quindi la sua produttività, andrebbe invece misurato correttamente in base al contributo dato alla produttività generale. Ma è certo che le inefficienze e la scarsa produttività della P.A. rappresentano uno dei fattori importanti della scarsa dinamica complessiva della produttività in Italia, sia per il peso che essa ha come settore economico, sia perché essa incide sulla produttività degli altri settori.

Vi è un'altra importante considerazione da fare. La pubblica amministrazione è un settore protetto dalla concorrenza perché in gran parte non opera sul mercato, ed è per definizione un settore protetto dalla concorrenza internazionale. I suoi servizi sono considerati non commerciabili internazionalmente. In realtà questo è vero solo in parte. Per le imprese, e in parte per gli individui, la pubblica amministrazione, e tutti i servizi e le infrastrutture che da essa dipendono

direttamente o indirettamente, sono fattori produttivi o beni pubblici di consumo finale che possono essere cercati laddove sono di qualità migliore e forniti a un prezzo minore. Con la delocalizzazione o con la rinuncia a stabilirsi in Italia, imprese e famiglie possono cercare in altri paesi una burocrazia efficiente, ospedali e servizi sanitari di buona qualità, scuole e università di alto livello, infrastrutture adeguate, ordine pubblico e giustizia celere, cioè effettiva tutela dei diritti di proprietà, trasparenza e bassa corruzione. La qualità di questi servizi, che sono tutti in gran parte P.A., viene confrontata con il loro prezzo che è rappresentato per larga parte da tasse. Solo la parte più debole della popolazione e del sistema produttivo non ha scelta e deve subire l'offerta in condizioni di monopolio dei servizi della pubblica amministrazione. In sintesi, in un mondo in cui la mobilità dei fattori produttivi e della parte più dinamica della popolazione è crescente, anche la pubblica amministrazione è sottoposta alla concorrenza, anche se essa si declina sotto forma di attrazione o scoraggiamento di investimenti produttivi e di localizzazione di attività. Si tratta di una sfida competitiva che, se persa, si riflette negativamente su tutto il paese.

Dall'analisi impietosa dell'esistente emerge, tuttavia, la constatazione che proprio il settore della pubblica amministrazione possa essere il settore trainante del recupero complessivo di produttività del sistema. Proprio perché è grande sia il suo peso nell'economia sia il divario di inefficienza e di produttività che la separa dai settori privati. La P.A. può essere considerata, in altri termini, una grande riserva di produttività inespressa. Con una forza lavoro cui corrisponde una massa salariale che ammonta a circa 192 miliardi di euro, essa da sola potrebbe verosimilmente garantire per i prossimi anni un incremento annuo della produttività superiore all'uno per cento, riducendo sostanzialmente il divario di crescita con gli altri paesi.

Quel che manca è quel sistema di incentivi e disincentivi che proviene dall'esposizione ad un vero mercato. È proprio questo sistema che il Governo è chiamato innanzitutto a costruire, perché la pressione competitiva, cui di fatto è sottoposta anche la pubblica amministrazione, venga effettivamente percepita al

suo interno e si traduca in un incentivo ad attuare un grande salto di efficienza e produttività che la porti vicino ai livelli medi del settore privato.

A questo obiettivo di fondo sono mirate le riforme, i provvedimenti e le iniziative progettuali che, definiti e fatti approvare da questo Ministero, sono descritti nella Relazione: dalla lotta all'assenteismo, alla ridefinizione delle norme in materia di dirigenza e di responsabilità dell'azione pubblica; dalla formulazione di un nuovo modello contrattuale per il pubblico impiego, alla ridefinizione delle regole sulla mobilità; dalle azioni in materia di trasparenza, alla fissazione di standard di qualità con cui dare vita a meccanismi premiali e di responsabilizzazione, che incentivino l'efficienza, la qualità del servizio, la soddisfazione del cittadino; dallo sviluppo di nuovi modelli organizzativi, coerenti con le nuove tecnologie, all'iniziativa "Reti amiche" tesa a facilitare il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione.

A questo stesso obiettivo deve tendere l'attuazione del federalismo fiscale che se, da un lato, deve definire con molta chiarezza la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo e l'attribuzione corrispondente, dall'altro deve essere in grado di operare una corretta attribuzione delle risorse, in termini sia di gettito fiscale, che di risorse umane e capitale fisico, evitando duplicazioni di attività e moltiplicazione delle spese, cui seguirebbe inevitabilmente un aumento della pressione fiscale complessiva.

Per questo motivo già nella legge delega due criteri non negoziabili devono essere affermati. Il primo è che la pressione fiscale complessiva non solo non deve aumentare, ma deve essere fissato un percorso di riduzione, con tetti massimi cui devono attenersi sia lo Stato sia gli altri livelli di governo nella loro autonomia impositiva. Il secondo criterio, che è il presupposto del rispetto del primo, è che, con le funzioni e le risorse finanziarie, devono essere sempre devolute dallo Stato alle amministrazioni regionali e locali anche le risorse umane corrispondenti.

Roma, 29 settembre 2008

Renato Brunetta

INDICE SINTETICO

VOLUME I

1. L'organizzazione
2. Le risorse umane
3. Le attività e i processi
4. Le politiche per un'amministrazione di qualità
5. L'innovazione tecnologica
6. La cooperazione a livello europeo ed internazionale

ALLEGATO

Rilevazione dei distacchi e dei permessi sindacali retribuiti, delle aspettative e dei permessi sindacali non retribuiti e delle aspettative e permessi per funzioni pubbliche (anno 2007).

VOLUME II

Capitolo 1: Le carenze strutturali del sistema-Italia

Capitolo 2: La Pubblica Amministrazione

Appendice: interventi normativi in materia di P.A.

Capitolo 3: L'innovazione

Appendice 1: interventi normativi in materia di innovazione

Appendice 2: le prime iniziative in campo internazionale

PAGINA BIANCA