

PREFAZIONE

Questa edizione della Relazione al Parlamento sullo Stato della Pubblica Amministrazione è costruita in modo innovativo sotto diversi profili.

Il primo profilo di novità concerne l'ambito temporale di riferimento. La precedente relazione, trasmessa alle Camere all'inizio di maggio 2001, aveva riguardato il biennio 1998-1999. Sarebbe stato, a questo punto, riduttivo descrivere, appena pochi mesi dopo, soltanto le vicende relative all'anno 2000, così come probabilmente incompleto sarebbe apparso, ad inizio 2002, un quadro che si fosse limitato a riferire sulle vicende della pubblica amministrazione nell'ultima fase della XIII legislatura e nei primissimi mesi della XIV legislatura.

Di qui la scelta di dare, alla nuova relazione sullo stato della pubblica amministrazione, una prospettiva più ampia. Una prospettiva che comprendesse sia il biennio 2000-2001, sia ampi riferimenti alle iniziative e alle vicende svoltesi fino a tutto l'autunno 2002. In questo modo, si è impostata una relazione al contempo originale e completa, che riassume un periodo di circa 34 mesi particolarmente denso di avvenimenti e che, soprattutto, ponendosi a cavallo di due legislature, consente di rilevare continuità e discontinuità tra le linee di azione dei Governi precedenti e del Governo in carica.

Un altro profilo innovativo concerne il metodo di analisi. Nel passato la relazione sullo stato della pubblica amministrazione è stata essenzialmente dedicata ad una sommaria descrizione dell'attività delle singole amministrazioni statali, sulla base dei dati e delle informazioni da ciascuna fornite. Questo approccio, già modificato con la relazione per gli anni 1998-1999 viene, oggi, definitivamente superato.

L'obiettivo è fare della relazione sullo stato della pubblica amministrazione uno strumento che effettivamente consenta, al Parlamento, la valutazione più organica ed integrata possibile dei profondi processi di cambiamento che stanno investendo il sistema amministrativo. Di conseguenza, piuttosto che esaminare le vicende dei singoli settori dell'amministrazione, si è posto trasversalmente

l'accento sulle linee strategiche di riforma amministrativa, evidenziando di volta in volta stato di avanzamento, novità, criticità, risultati. Analisi e valutazioni sono supportate da un ampio corredo di elaborazioni statistiche e grafiche.

La relazione è articolata in 7 capitoli. Il primo delinea un quadro generale dell'attività normativa concernente la pubblica amministrazione negli anni 2000-2001. Una specifica attenzione è qui dedicata alle misure adottate per favorire la semplificazione delle norme e procedure e per promuovere l'analisi preventiva dell'impatto della regolamentazione.

Il secondo capitolo è, invece, incentrato sul tema dell'organizzazione amministrativa. Qui, ancora più che in altri settori, il biennio 2000-2001 e l'avvio del 2002 si connotano come stagione di profondi cambiamenti: dall'attuazione delle riforme dei ministeri e della Presidenza del Consiglio avviate nel 1998-1999, alla revisione, tra fine 2001 e inizio 2002, di alcune delle scelte precedentemente effettuate; dal processo di attuazione del cosiddetto "federalismo amministrativo" alla sostanziale revisione del rapporto Stato-Regioni-Enti locali avviata con la riforma del titolo V della Costituzione ed, ora, riproposta con i disegni di legge costituzionale e ordinaria in discussione davanti alle Camere; dagli interventi in materia di autorità indipendenti e di agenzie alla revisione dell'articolazione territoriale dell'amministrazione statale.

Il processo di redistribuzione di poteri e funzioni tra Stato, Regioni ed Enti locali non poteva, naturalmente, non determinare anche una sostanziale mutazione del ruolo del Dipartimento della Funzione pubblica. A questo cambiamento di ruolo è dedicato il terzo capitolo, ove si evidenzia come il Dipartimento della funzione pubblica si configuri e tenda ad operare sempre meno quale potere centrale dello Stato e sempre più, invece, quale "centro di raccordo e cooperazione tra istituzioni amministrative e cabina di regia e monitoraggio del cambiamento amministrativo".

Il quarto capitolo esamina lo stato di attuazione del nuovo sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni, sia statali che regionali e locali. Qui particolare attenzione è rivolta al tema della "governance" e alla valutazione e controllo strategici. Ma appositi riferimenti riguardano anche i controlli di gestione, i sistemi di valutazione della dirigenza e i modelli e standard di misurazione delle *performance* operative delle amministrazioni.

L'attuazione della legge 7 giugno 2000 n.150 e la comunicazione in ambito pubblico costituiscono temi strategicamente rilevati per concretizzare un'effettiva trasformazione delle relazioni tra Stato e collettività. Ad essi, così come alle iniziative volte a semplificare i rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese e a favorire la semplificazione del linguaggio dei documenti amministrativi, è rivolto il quinto capitolo.

Il periodo in esame è stato anche contraddistinto da importanti novità nel settore delle risorse umane. Il sesto capitolo concentra l'attenzione sugli esiti della contrattazione collettiva nazionale nel biennio 2000-2001 e nella prima parte del 2002, sull'attuazione della riforma della dirigenza statale del 1998-1999 e sulle nuove norme varate nel 2002, sulle misure per favorire la mobilità e per contenere la spesa per i pubblici dipendenti, sulla introduzione e applicazione di nuove forme contrattuali flessibili nelle amministrazioni e sulle iniziative assunte per formare e valorizzare i dipendenti pubblici.

Infine, il settimo capitolo analizza gli interventi – di fondamentale rilievo per il cambiamento e la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni – adottati nel settore dei servizi di rete e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. E, in proposito, un particolare ringraziamento va al mio collega Lucio Stanca, Ministro per l'Innovazione e le tecnologie, e ai suoi uffici, che hanno curato questa parte della relazione.

LUIGI MAZZELLA
Ministro della Funzione Pubblica

Capitolo I

L'attività normativa

Capitolo 1

L'attività normativa

1. L'attività normativa

Premessa

L'ultimo decennio del secolo scorso è stato caratterizzato, per quanto riguarda gli assetti organizzativi della pubblica amministrazione, da un'attività normativa intensa tendente a ridisegnare in maniera più moderna e funzionale i rapporti tra l'apparato pubblico (statale, regionale e locale) e il tessuto sociale del Paese (cittadini e imprese), anche in funzione della necessità di adeguamento della disciplina nazionale ai principi ed agli standards richiesti dalla appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

Tra gli interventi normativi di maggior rilievo del periodo spiccano soprattutto:

- la legge 7 agosto 1990, n. 241, con la quale viene impostato su nuove basi il rapporto tra le pubbliche amministrazioni ed i fruitori dei servizi da esse erogati;
- la legge 8 giugno 1990, n. 142 che ridefinisce in maniera più coerente con il disegno costituzionale il sistema delle autonomie degli enti locali (comuni, province);
- la legge 23 ottobre 1992, n. 421 che delegava l'Esecutivo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico

impiego, di previdenza e di finanza territoriale, costituenti le aree di preminente interesse per il governo della finanza pubblica. L'esercizio della delega si è concretato in importanti provvedimenti attuativi, tra i quali rilevano in particolare il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (ora confluito nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) in materia di pubblico impiego; il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 35 in materia di utilizzazione del personale della scuola; i vari decreti legislativi in materia sanitaria (primo tra tutti il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502); il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 sul riordino della finanza degli enti territoriali;

- le varie leggi finanziarie e le leggi alle stesse collegate a partire dal 1994, contenenti tutte importanti previsioni normative di riforma e di riorganizzazione dell'apparato pubblico, volte soprattutto al contenimento della spesa ed al recupero della produttività e dell'efficienza della pubblica amministrazione;
- le due leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n. 127, con le quali si è affrontato un complesso disegno riformatore dell'apparato pubblico, disegno nel quale è stato ricompreso anche il processo di conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e alle Autonomie locali, precostituendo, anche dal punto di vista temporale, un integrale processo di distribuzione delle attività amministrative secondo vari criteri di efficienza, primo tra tutti quello della sussidiarietà, i quali tendono a consentire al massimo la prossimità dell'amministrazione pubblica al cittadino-utente.

La presente rassegna normativa abbraccia un biennio (2000 e 2001) che si colloca sostanzialmente a cavallo di due legislature (la XIII e la XIV), risentendo quindi, nella tempistica e nei contenuti, delle situazioni che si verificano in seguito alle circostanze caratterizzanti un'attività di fine e di inizio legislatura, in questo caso più accentuata in

considerazione dell'avvenuto mutamento degli equilibri politici che ha determinato il cambio del Governo del Paese.

1.1 Anno 2000

L'anno in esame è stato un periodo non particolarmente significativo per l'attività legislativa concernente la pubblica amministrazione, se si eccettuano alcuni interventi di notevole rilevanza.

Si è trattato, infatti, di una fase temporale conseguente all'emanazione, avvenuta nel biennio precedente, dei decreti delegati scaturenti dall'attuazione della legge 59/1997.

Sarebbe dovuta scattare la fase, per così dire, operativa della riforma, quella che avrebbe dovuto dare un seguito concreto e su larga scala ai provvedimenti legislativi di trasferimento di funzioni e attribuzione di competenze alle regioni e agli enti locali con il conseguente riordino organizzativo e amministrativo dell'apparato centrale dello Stato. Si sarebbe dovuto assistere ad una corposa operazione di trasferimento di persone, mezzi, strumenti ed attrezzature dal livello centrale statale a quello periferico locale, senza la quale il dettato normativo avrebbe rischiato di rivelarsi un mero *flatus vocis*.

Tuttavia, il periodo corrispondente all'ultima fase della XIII legislatura, seppure ricco quantitativamente di provvedimenti attuativi, non è stato concretamente significativo e soddisfacente, evidentemente, anche per le diffuse resistenze che si sono incontrate in relazione a talune scelte effettuate (cfr., ad esempio, le vicende che hanno interessato il Corpo forestale dello Stato) e per le difficoltà operative connesse all'effettivo trasferimento del personale e delle corrispondenti risorse finanziarie. Infatti, si è dovuto ricorrere frequentemente all'istituto del c.d. "avvalimento" di personale statale da parte delle altre amministrazioni pubbliche, cui sono state conferite le funzioni precedentemente attribuite allo Stato.

Pertanto, tale è stata la difficoltà applicativa della così detta riforma a “Costituzione invariata” che è stato contemporaneamente perseguito l’obiettivo di un aggiornamento diretto della Costituzione stessa - per aree tematiche corrispondenti ai contenuti del Capo I della legge 59/1997 - al fine di imporre la riforma dell’apparato organizzativo-strutturale come adeguamento ineludibile al dettato costituzionale.

La questione, come è noto, ha dato luogo a non poche polemiche politico-istituzionali: la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - confermata anche da un apposito referendum popolare – è entrata in vigore, infatti, alla fine del 2001 ed ha dato l’avvio ad una fase particolarmente innovativa dell’attività legislativo-normativa in generale, e del complesso istituzionale Stato-Regioni-Enti locali, in particolare. Essa comporta una autentica rinnovazione del sistema delle fonti normative, sia sotto il profilo del rapporto gerarchico tra le stesse, sia sotto quello della ripartizione delle attribuzioni.

1.2 Anno 2001

L’ultimo periodo della legislatura, sotto il profilo dell’attività normativa concernente l’organizzazione della pubblica amministrazione, ed in particolare l’organizzazione della struttura ministeriale, ha assistito ad un’intensa e significativa mole di interventi soprattutto in vista della scadenza fissata dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n.300.

Le previsioni del decreto, infatti, riconducevano all’inizio della nuova legislatura la messa a regime della riforma della struttura del Governo, prevedendo il ridimensionamento del numero delle strutture ministeriali (da 20 a 12), provvedendo ad accorpamenti e a fusioni, ed operando il trasferimento delle competenze individuate come tecnico-operative ad apposite strutture (Agenzie), configurate sostanzialmente come strutture centrali e paraministeriali per lo svolgimento delle competenze statali, poste però