

INTRODUZIONE

L'ultima legislatura è stata contrassegnata da una serie di interventi, non solo di tipo legislativo, che hanno investito in profondità le pubbliche amministrazioni.

L'unanime opinione sulle inefficienze degli apparati pubblici e quindi sull'urgenza di interventi riformatori, ha posto le condizioni per impostare una vera e propria rivoluzione copernicana, intesa ad elevare anzitutto la qualità dei servizi e delle prestazioni e il conseguimento dei risultati a principio e regola dei pubblici poteri, in un quadro di trasparenza ed efficienza dell'azione amministrativa, e intesa, nel contempo a realizzare una generale riforma del sistema amministrativo, una coraggiosa operazione di ammodernamento, una vera e propria "reinvenzione" della macchina pubblica.

A chiusura del quinquennio, la XIII legislatura può fondatamente essere definita come quello che ha visto per la prima volta affrontare le criticità e le inefficienze delle amministrazioni in modo organico, non episodico né settoriale. Nelle pagine seguenti sono riprese le tappe principali del percorso della riforma, descrivendo le principali misure adottate, i risultati raggiunti e quelli ancora da conseguire.

Le tappe principali sono molteplici; per brevità si ricordano quelle di maggior rilievo, muovendo innanzitutto dalle riforme legislative. E' bene noto che l'adozione di nuove norme legislative, non è in grado, da sola, di modificare l'effettivo funzionamento di un sistema amministrativo e la qualità dei rapporti tra cittadini e amministrazione. In uno stato di diritto, tuttavia, per aprire la strada alle riforme e all'innovazione occorre innanzitutto cambiare le leggi che impediscono all'amministrazione di scegliere la strada del cambiamento.

Il processo di riforma di questi anni ha preso l'avvio dalla legge delega n. 59 del 1997. Essa ha profondamente innovato il rapporto tra Stato ed enti territoriali, e ha delineato un vasto disegno di riorganizzazione dei poteri pubblici, ispirato al principio di sussidiarietà, con la devoluzione di importanti compiti e funzioni e di consistenti risorse alle regioni e alle autonomie locali.

Essa ha complessivamente ripensato l'architettura dello Stato e dell'amministrazione centrale, riducendo il numero dei ministeri, razionalizzandone l'assetto, ripensandone la missione, con l'obiettivo, fino ad ora mai affrontato in modo

organico, di assicurare l'unità di indirizzo politico amministrativo del Governo e il potenziamento del ruolo di impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio.

Essa ha inoltre introdotto innovazioni rilevanti nella organizzazione e nel funzionamento delle amministrazioni con il riordino e il potenziamento dei meccanismi di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività della P.A.

La legge 59 ha infine definito una radicale riforma del sistema scolastico, basato sul riconoscimento dell'autonomia delle singole scuole, e ha avviato, con meccanismi fortemente innovativi, una vasta opera di semplificazione legislativa e snellimento burocratico e procedurale, con l'introduzione della legge annuale di semplificazione e la previsione di regolamenti delegificanti di semplificazione.

Altra tappa significativa, non solo per la vastità delle materie trattate, è la legge 127 del '97. Si tratta di un corposo pacchetto normativo che da un lato ha introdotto misure significative di sburocratizzazione e di semplificazione amministrativa e, dall'altro, ha rimosso molti degli ostacoli che paralizzavano l'attività degli amministratori locali; estendendo l'operatività del principio di distinzione tra gestione e controllo, tra politica e amministrazione, e rafforzando i poteri di gestione e l'autonomia degli enti locali.

Ulteriori misure di semplificazione e sburocratizzazione sono state previste dalla legge 191/98 che ha anche introdotto il telelavoro quale strumento per razionalizzare l'organizzazione del lavoro e realizzare economie di gestione attraverso l'impiego flessibile delle risorse umane.

Le leggi di semplificazione annuale del 1999 e del 2000 hanno poi permesso di apportare numerose semplificazioni sui temi più svariati, dalla conferenza di servizi allo sportello unico allo snellimento delle procedure per la costituzione di nuove società e hanno istituito strumenti e procedure innovative per affrontare i problemi della qualità della regolazione.

Misure significative di innovazione sono state previste e inserite nelle diverse leggi finanziarie. Tra queste si rammentano: l'incentivazione del part time, (Finanziaria del '96), la programmazione delle assunzioni e la possibilità di ricevere sponsorizzazioni e di riutilizzare i risparmi di gestione quale incentivo della produttività (Finanziaria del '98), l'incentivazione all'avvio della previdenza

integrativa nelle leggi Finanziarie del '98, del '99 e del 2000.

Vanno poi ricordate la legge 150/2000 sulla comunicazione istituzionale e l'emanazione di alcuni importanti testi unici (lavoro pubblico, ordinamento degli enti locali, documentazione amministrativa, ecc.).

Messi a punto gli strumenti legislativi della riforma, negli anni più recenti è divenuto preminente il lavoro di implementazione organizzativa e amministrativa della riforma e di sostegno all'innovazione gestionale.

La concertazione con le parti sociali ha avuto un ruolo decisivo per imprimere alle riforme un passo sempre più accelerato. Il primo documento importante sotto questo profilo è il Protocollo sul lavoro pubblico del '97, che ha organizzato in forma concertata il lavoro di implementazione della riforma permettendo così poi di procedere in tempi brevi all'adozione dei provvedimenti delegati in materia di lavoro pubblico. Altro documento di grande rilievo è il Patto sociale del Natale '98, che, pur affrontando questioni di portata generale, dedica ampio spazio al tema dell'efficienza della P.A., ritenuta condizione essenziale per lo sviluppo economico e sociale del Paese. Dal Patto sociale è scaturito l'Osservatorio sulle semplificazioni, che costituisce un esempio concreto di coinvolgimento delle parti sociali in una materia di forte impatto per i cittadini e le imprese.

In materia di lavoro pubblico è stata data completa attuazione alle numerose innovazioni intervenute sul piano normativo, è stata completata la seconda tornata contrattuale, che ha ricompreso anche la dirigenza apicale, si è data attuazione al nuovo sistema della rappresentatività sindacale su base elettiva, sono state estese contrattualmente al lavoro pubblico tutte le flessibilità proprie del lavoro privato, è stato introdotto, in anticipo rispetto al lavoro privato, l'arbitrato, è stata realizzata, in connessione con il trasferimento della giurisdizione sulle controversie di lavoro pubblico al giudice ordinario, una vasta riforma della giustizia amministrativa.

L'azione europea ed internazionale, di fatto del tutto marginale nell'azione precedente del Dipartimento, è invece divenuta, negli ultimi anni, una delle sue più importanti linee di iniziativa e di attività. La capacità di progettualità e di impulso in questi settori è stata fortemente favorita, oltre che da una specifica volontà politica, dal forte interesse nutrito, in tutte le sedi bilaterali e multilaterali, verso la vastità e l'originalità della riforma della pubblica amministrazione italiana. In campo europeo

l'Italia è oramai riconosciuta come “motore” della cooperazione tra gli Stati membri e tra questi e la Commissione, grazie al nostro progetto di convergenza degli standard dell'azione amministrativa che è stato definito “la Maastricht delle Pubbliche Amministrazioni”.

In ambito internazionale, il successo del Terzo Global Forum on Reinventing Government (cui hanno partecipato ben 122 delegazioni nazionali, diciotto organizzazioni internazionali, decine di ONG e centinaia di speaker, per un totale di oltre milledecento delegati) ha costituito la manifestazione più evidente dell'attenzione con cui si guarda alle iniziative italiane nel campo della cooperazione amministrativa, ed anche della capacità organizzativa, di elaborazione di contenuti e di attivazione di sinergie del Dipartimento.

L'impegno sul tema dell'innovazione tecnologica era stato già sancito dall'apposito action plan, approvato dal Governo nel giugno del 2000. Il Piano è dotato da quest'anno di significative risorse finanziarie e si pone quale obiettivo primario l'impiego delle più recenti tecnologie ICT per realizzare l'interoperabilità telematica tra tutte le pubbliche amministrazioni. L'innovazione tecnologica è il passaggio obbligato, e decisivo, per la piena realizzazione delle innovazioni amministrative, essendo lo strumento operativo per la riorganizzazione interna e per il miglioramento dei servizi agli utenti.

Crescente attenzione è stata dedicata – come questo rapporto dimostra – ai progetti di sostegno all'innovazione organizzativa e gestionale e all'attività di formazione dei dirigenti e dipendenti pubblici, con la riorganizzazione della Scuola superiore della P.A. e del Formez, con la prima Conferenza nazionale della formazione (febbraio '98) e, da ultimo, con la giornata degli innovatori durante il Forum P.A. 2001.

Il forte impegno sui temi da ultimo citati, formazione e innovazione gestionale e tecnologica, è comprovato dalla scelta, operata con il riordino del Dipartimento avvenuto nell'ottobre 2000, di istituire tre apposite strutture dirigenziali generali.

Altre significative risorse finanziarie sono state destinate all'attuazione di un altro action plan del governo, approvato nel 2000, riguardante un importante strumento di semplificazione quale lo sportello unico per le imprese. Il Dipartimento è impegnato nell'attuazione dell'action plan con il continuo monitoraggio

dell'implementazione degli sportelli e con una serie di misure di sostegno e di formazione degli operatori.

Le tappe sopra ricordate costituiscono gli snodi principali di un impegno che ha contrassegnato l'intero arco della legislatura, e danno il senso dell'organicità e vastità del processo di trasformazione intrapreso, che tende ormai ad assumere carattere permanente e non più episodico.

Il Rapporto si apre con un capitolo di sintesi ed è articolato per grandi aree tematiche; l'appendice contiene la documentazione richiamata nel testo.