

INTRODUZIONE

Per la pubblica amministrazione il 2006 può definirsi un anno di transizione. Sebbene le linee portanti delle politiche di riforma in questo settore siano state tracciate con chiarezza sin dall'avvio della corrente legislatura, molti interventi sono stati definitivamente formalizzati nel corso della prima parte del 2007.

E' nel maggio 2007, infatti, che è stato raggiunto l'accordo sul rinnovo del contratto degli statali. L'accordo, che costituisce una svolta nel sistema contrattuale, pone le basi per una riforma della Pubblica Amministrazione nella direzione del miglioramento della funzionalità del servizio pubblico e dell'incremento della produttività. Si tratta di una importante tappa nell'ambito di un percorso di concertazione avviato il 18 gennaio 2007 con la sigla del Memorandum sul pubblico impiego per una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche, proseguito con l'accordo integrativo del 22 marzo 2007, e giunto il 6 aprile 2007 all'Intesa sul lavoro pubblico e sulla riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche e al protocollo delle risorse per il biennio 2006-2007 del CCNL del pubblico impiego.

Sempre nel 2007, inoltre, sta trovando attuazione il complesso di norme concernenti il funzionamento e l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni che, in una logica di razionalizzazione e contenimento dei costi, di trasparenza e di recupero di efficienza, sono state inserite nella prima Legge finanziaria dell'attuale Governo.

Con riferimento all'anno 2006, sono comunque numerosi i provvedimenti e gli interventi che meritano di essere descritti in questa Relazione.

Il primo elemento di carattere generale sul quale richiamare l'attenzione è costituito dall'accorpamento in capo ad un unico Ministro delle deleghe in materia di funzione pubblica e di innovazione tecnologica. Si tratta di una scelta strategica, che si fonda sulla consapevolezza che i processi di innovazione, e in particolare quelli altamente complessi che interessano le nostre amministrazioni, possono compiersi con successo soltanto se le variabili organizzative e giuridiche vengono elaborate in stretta integrazione con quelle relative alle innovazioni tecnologiche. Le Linee programmatiche di indirizzo del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica Amministrazione, illustrate al Senato all'avvio della Legislatura, sono quindi state elaborate tenendo conto di tale presupposto. Esse delineano un piano di riforma globale dell'amministrazione con tre obiettivi di fondo:

- creare un ambiente più favorevole agli investimenti, alla crescita, alla competitività del sistema produttivo
- migliorare la qualità dei servizi ai cittadini
- ridurre i costi della macchina amministrativa rispetto al PIL.

Tutte le azioni e gli interventi descritti nella relazione che segue sono ispirate ai suddetti obiettivi-guida.

In particolare, l'attività normativa e di semplificazione è descritta nel cap 1. Questa trova un momento esemplificativo nel Decreto Legge 4 luglio 2006, n. 223, con il quale, tra l'altro, sono state introdotte disposizioni volte al contenimento della spesa per Commissioni, comitati ed altri organismi operanti nelle amministrazioni.

Il tema dell'organizzazione e quello dei processi di innovazione sono invece trattati nel cap. 2. In quest'ambito rientrano, ad esempio, gli interventi di ridefinizione degli organici, tutte le iniziative a sostegno della modernizzazione promosse dal Dipartimento della funzione pubblica e i risultati del monitoraggio sull'attuazione dei sistemi di controllo sugli enti locali.

Il cap. 3 fornisce una panoramica sullo stato della comunicazione istituzionale e descrive le risultanze delle attività realizzate con *l'Osservatorio sulle opinioni dei cittadini e delle imprese sulla pubblica amministrazione*, un progetto di monitoraggio periodico che consente di conoscere e valutare la percezione che cittadini e imprese hanno della pubblica amministrazione, delle riforme e del loro impatto.

Più difficile risulta esprimere in sintesi quanto riportato nel cap. 4 in relazione al tema delle risorse umane. Notevole ed ampio, infatti, è il raggio di azione del Dipartimento della funzione pubblica al riguardo. In questo capitolo, pertanto, sono trattati in modo dettagliato e circostanziato alcuni tra i temi più rilevanti: il reclutamento, la mobilità, il lavoro flessibile, la dirigenza, la formazione, la contrattazione collettiva e il sistema di previdenza complementare.

Il cap. 5, infine, illustra le attività di carattere internazionale e quelle di cooperazione (europea e in ambito OCSE) in materia di pubblica amministrazione.

Capitolo 1

L'attività normativa

PAGINA BIANCA

Capitolo 1

L'attività normativa

1.1. - Gli interventi normativi

Il 2006, come accennato nell'introduzione, può definirsi per alcuni aspetti un anno di transizione, nel quale sono stati impostati numerosi provvedimenti, che hanno poi trovato una definitiva formalizzazione nei primi mesi del 2007. Si elencano di seguito quelli più significativi.

1) *Il decreto - legge 4 luglio 2006, n. 223, recante "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale", convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248, ha introdotto disposizioni volte al contenimento della spesa per commissioni, comitati ed altri organismi operanti nelle Amministrazioni pubbliche.*

In particolare l'art. 29 stabiliva che, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore del medesimo decreto-legge, si provvedesse al riordino di commissioni ed organismi, anche mediante una loro soppressione o accorpamento, con regolamenti da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Sulla base dei principi indicati nel comma 2, improntati a criteri di razionalizzazione, efficienza ed economicità, le Amministrazioni hanno proceduto al riordino attraverso l'emanazione di appositi regolamenti ai sensi della legge 23 agosto 1988, n.400, per gli organismi previsti da leggi o da regolamenti, e tramite decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, per le strutture istituite in via amministrativa, di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione.

2) *Disegno di legge, presentato il 24 gennaio 2007, dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, recante "Modernizzazione, efficienza delle Amministrazioni pubbliche e*

riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese”, in discussione presso la 1^a Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati (AC 2161-A).

Introduce misure volte a creare un ambiente di infrastrutture burocratiche più favorevole allo svolgimento delle attività economiche e, al tempo stesso, a garantire ai cittadini la qualità dei servizi resi, sia dalla Pubblica Amministrazione, sia dai soggetti che ad essa si sono sostituiti in settori di rilevante importanza per la vita quotidiana, come i gestori di servizi pubblici.

Infatti il disegno di legge reca un complesso di misure finalizzate a garantire l'efficienza delle amministrazioni pubbliche e a ridurre, in modo significativo e concreto, i costi burocratici per i cittadini e per l'insieme degli operatori economici.

Il provvedimento intende conseguire tali obiettivi innanzitutto attraverso la semplificazione e l'accelerazione dei tempi e delle modalità di svolgimento dell'attività amministrativa, l'intervento sui quali è improntato, da un lato, al principio della ragionevolezza delle disposizioni che fissano termini più lunghi di quelli previsti dalla legge, nonché al controllo costante dei tempi dell'azione amministrativa, nella logica della manutenzione continua dei procedimenti; dall'altro, all'individuazione di misure volte a rendere concretamente efficaci e perseguibili gli obiettivi di certezza e di riduzione dei tempi, mediante l'introduzione di sanzioni pecuniarie e di forme di responsabilità volte a scoraggiare l'inerzia ingiustificata dell'Amministrazione.

Il disegno di legge introduce, inoltre, interventi di modernizzazione di funzioni e di procedure, al fine di imprimere una maggiore flessibilità all'azione amministrativa, limitando l'intervento pubblico soltanto ai casi in cui lo stesso risulti strettamente indispensabile. La proposta normativa trova, sotto tale profilo, il suo fondamento nei moderni principi di governance, per cui il cittadino e le imprese sono posti al centro del sistema quali utenti di servizi che la pubblica amministrazione deve fornire in modo efficiente ed efficace garantendone la migliore qualità. Un'altra importante direttrice lungo la quale il provvedimento si snoda, infine, è quella dell'estensione ai gestori di servizi pubblici di alcune disposizioni poste a presidio della trasparenza e della tutela del privato nei rapporti con la pubblica amministrazione, nella convinzione che la sfera di interessi coperta dall'attività di tali gestori, la quale, del resto, succede a funzioni una volta svolte dall'amministrazione pubblica, sia di tali rilevanza e ampiezza da non giustificare rapporti con l'utenza fondati su garanzie meno intense di quelle assicurate nell'ambito del procedimento amministrativo.

- 3) *Disegno di legge presentato dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione di concerto con il Ministro della giustizia, recante "Integrazioni e modifiche alle disposizioni sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare nella pubblica amministrazione", approvato dal Senato della Repubblica il 9 maggio 2007 ed attualmente in Commissione Giustizia alla Camera dei Deputati (AC 2629).*

Il provvedimento ha come obiettivo quello di sanare una lacuna normativa in materia di effetti dell'applicazione della pena su richiesta prevista dagli articoli 444 e 445 del Codice di procedura penale. Infatti le predette norme prevedono che, qualora la pena irrogata con il rito del patteggiamento non superi i due anni, la sentenza non comporta l'applicazione di pene accessorie. Tale situazione ha avuto come effetto quello di consentire che imputati di reati contro la pubblica amministrazione, dopo aver patteggiato la pena, fossero reintegrati nel posto di lavoro precedentemente occupato, in virtù del quale erano stati poi commessi reati di corruzione o concussione. La causa di tale perverso effetto era determinata dall'assenza di una clausola di salvezza tale che fosse possibile la immediata apertura di un procedimento disciplinare che consentisse poi la irrogazione della sanzione amministrativa più efficace.

- 4) *In attuazione delle misure previste all'articolo 1, comma 404 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007) e delle successive linee guida, emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2007, è iniziata la revisione degli assetti organizzativi dei Ministeri. Il programma è finalizzato al contenimento delle spese di funzionamento, da attuare attraverso l'adozione di regolamenti di delegificazione da emanarsi, su proposta di ciascuna amministrazione, ai sensi dell'art. 17, comma 4-bis, della L. 400/1988.*

I regolamenti di delegificazione, di cui al comma 404, devono essere emanarsi d'intesa con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione. A tal fine l'Ufficio legislativo ha coordinato le riunioni tecniche con le Amministrazioni per la predisposizione dei provvedimenti. Inoltre, ai sensi del comma 415, il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione con i colleghi dell'economia e delle finanze e dell'interno compongono l'Unità per la riorganizzazione per l'attuazione delle disposizioni concernenti la riorganizzazione delle Amministrazioni.

1.2. - L'attività normativa di semplificazione delle norme e delle procedure

L'attività di semplificazione normativa perseguita dal Dipartimento della funzione pubblica nell'anno 2006 è stata caratterizzata da profondi e ripetuti mutamenti del quadro normativo ed istituzionale nel quale si colloca la sua attività.

Come è noto, a partire dall'approvazione della legge n. 229 del 2003, è mutata la tecnica di semplificazione della regolazione vigente, con l'obiettivo di imprimere una decisa svolta ai rapporti tra imprese, cittadini e pubblica amministrazione: la nuova tecnica adottata è quella del "riassetto normativo" tramite emanazione di un codice, che interviene in ciascuna delle materie indicate annualmente dal Governo come prioritarie. Il Governo è, infatti, chiamato ad approvare preventivamente un "programma di priorità di interventi" nell'ambito del quale è definito, con il contributo di tutti i Ministeri, l'indirizzo programmatico governativo in tema di semplificazione e riassetto normativo.

Il nuovo articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come sostituito dalla legge n. 229/2003, e modificato dalla legge n. 246/2005, individua principi e criteri direttivi "generali", ai quali tutti i codici dovranno ispirarsi. Tra questi assumono un particolare rilievo, in quanto finalizzati allo sviluppo delle attività economiche e all'accrescimento della competitività del sistema-paese:

- l'eliminazione degli interventi amministrativi autorizzatori e delle misure di condizionamento della libertà contrattuale, ove non vi contrastino interessi pubblici di particolare rilevanza;
- la sostituzione degli atti di autorizzazione, licenza, nulla osta e similari, che non implicino esercizio di discrezionalità amministrativa, con denunce di inizio di attività;
- la determinazione dei casi in cui la mancata comunicazione di un provvedimento di diniego equivalga ad accoglimento dell'istanza rivolta alla pubblica amministrazione;
- la più estesa ed ottimale utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Gli interventi di riassetto normativo sono strutturati secondo un modello "a cascata". In attuazione dei principi e criteri direttivi indicati nelle deleghe previste dalle leggi annuali di semplificazione e riassetto normativo, sono poi adottati i decreti legislativi attuativi di quelle deleghe e, se necessario, regolamenti governativi, emanati ai sensi dell'articolo 17, commi 1 e 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Nel nuovo sistema, dunque, i regolamenti di delegificazione, che sono stati gli strumenti principali, insieme ai testi unici, della semplificazione procedimentale attuata a partire dall'entrata in vigore della legge n. 59/97, assumono un rilievo marginale, in quanto, almeno tendenzialmente, rappresentano soltanto una delle eventuali fonti normative di semplificazione.

In questo contesto, già nel 2005, sono state approvati alcuni provvedimenti di riforma.

La legge 11 febbraio 2005, n. 15, recante norme generali sull'azione amministrativa, costituisce il primo provvedimento di riforma complessiva della legge n. 241 del 1990 a poco meno di quindici anni dall'entrata in vigore di quest'ultima e apporta fondamentali modifiche in tema di azione amministrativa. Le disposizioni della legge n. 15/2005 introducono molte norme fondamentali, di principio, per quanto concerne i rapporti fra cittadini e pubblica amministrazione; accanto ai principi di economicità, efficacia e pubblicità dell'azione amministrativa è introdotto anche quello della "trasparenza".

Le principali innovazioni introdotte possono essere sostanzialmente ricondotte a quattro categorie:

- in una prima categoria possono essere ricomprese le disposizioni relative alla disciplina e alle modalità generali dell'azione amministrativa. In tale ambito rientrano la previsione della trasparenza e il riferimento al diritto comunitario fra i criteri dell'azione amministrativa; la previsione dell'applicazione delle norme di diritto privato, salva diversa disposizione di legge, per l'adozione di atti di natura non autoritativa; la limitazione della possibilità di recedere dai contratti da parte della pubblica amministrazione nei casi previsti dalla legge e dal contratto; l'accordo sostitutivo di provvedimento inteso come forma generale di conclusione del procedimento amministrativo; lo snellimento del giudizio in tema di silenzio-inadempimento;
- una seconda categoria attiene alla disciplina del procedimento amministrativo; in particolare, alcune disposizioni, in ossequio al principio dell'effettività della partecipazione al procedimento, prevedono ulteriori indicazioni da fornire con la comunicazione di avvio del procedimento e la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento delle istanze; disposizioni che attengono all'assetto e al funzionamento della conferenza dei servizi;
- la terza categoria riguarda i procedimenti di secondo grado e la disciplina dell'efficacia, dell'esecutorietà nonché dell'invalidità dell'atto amministrativo;

- la quarta categoria attiene alla disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi.

Il decreto legge n. 35 del 2005, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, recante "Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale", ha introdotto, su iniziativa del Ministro per la funzione pubblica, due importanti discipline, che modificano la vigente legge sul procedimento amministrativo dettata dalla legge n. 241 del 1990: la riforma della dichiarazione di inizio attività e la generalizzazione del silenzio-assenso, il cui utilizzo viene fortemente valorizzato e, in certe ipotesi, generalizzato, senza necessità di successivi atti regolamentari di individuazione delle ipotesi alle quali si applicano tali strumenti di semplificazione.

In relazione ai delicati compiti che spetteranno al Ministro per la funzione pubblica per l'applicazione delle nuove discipline, era stata anche istituita una Commissione di esperti di elevata qualificazione, di supporto al Ministro (come si dirà, soppressa da disposizione successiva).

Va poi citata l'approvazione, alla fine del 2005, della quarta legge di semplificazione (legge 28 novembre 2005, n. 246), la quale, nel solco descritto della legge n. 229/2003, oltre a modificare l'articolo 20 della legge n. 59/1997, ha previsto la predisposizione di codici in materia di: benefici a favore delle vittime del dovere, del servizio, del terrorismo, della criminalità organizzata e di ordigni bellici in tempo di pace; gestione amministrativa e contabile degli uffici all'estero del Ministero degli affari esteri; semplificazione degli adempimenti amministrativi delle imprese e il rafforzamento dello sportello unico per le attività produttive; pari opportunità (delega già attuata con D.Lgs. n. 198/2006); notariato e archivi notarili (delega in parte già attuata con il D.Lgs. n. 166/2006 e il D.Lgs. n. 182/2006).

La quarta legge di semplificazione inoltre introduce il meccanismo c.d. "taglialeggi" di pulizia dell'ordinamento, un ambizioso meccanismo normativo che completa il disegno innovativo perseguito dal Dipartimento della funzione pubblica attraverso la generalizzazione degli istituti del silenzio-assenso e della denuncia di inizio attività. Si tratta di una misura di *better regulation*, già conosciuta in altri paesi europei con la simbolica denominazione di "norma – ghigliottina", finalizzata a realizzare gli obiettivi di semplificazione del caotico ordinamento normativo vigente, attraverso l'abrogazione generalizzata delle norme antecedenti al 1970, con l'eccezione delle norme già individuate

dalla stessa legge di semplificazione (ad esempio i codici) e in appositi decreti legislativi. Gli obiettivi della norma “taglialeggi” sono la riduzione dello stock normativo, che continua ad appesantire l’attività delle imprese e la vita dei cittadini, la semplificazione delle leggi e il miglioramento della loro intelligibilità. In particolare, tale norma consentirà un’ampia operazione di “ripulitura” dell’ordinamento vigente da norme inutili, obsolete e oscure. Il ruolo del Parlamento in questa complessa operazione di pulizia dell’ordinamento è assicurato dall’istituzione di una commissione parlamentare bicamerale ad hoc, alla quale spetterà dare parere sugli schemi di decreti legislativi attuativi della norma “taglialeggi”.

In questo complesso e mutevole quadro normativo, nel 2006 il Dipartimento della funzione pubblica ha svolto una intensa attività in attuazione delle norme descritte, nonché per l’ulteriore introduzione di misure di semplificazione normativa e amministrativa.

In primo luogo, è proseguita l’attività di predisposizione dei codici di semplificazione e riassetto previsti dalle varie leggi di semplificazione, i cui esiti possono rilevarsi nella tabella che segue (in evidenza i codici approvati nel corso del 2006). Si ricorda che l’articolo 20 della legge n. 59/1997 prevede che tali codici siano emanati su proposta del Ministro competente, di concerto con il Presidente del Consiglio dei ministri o con il Ministro per la funzione pubblica, con i Ministri interessati e con il Ministro dell’Economia e delle finanze, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari competenti.

DELEGA	SCADENZA	CODICE	STATO
Art. 2 l.n. 229/03	2 anni dall’entrata in vigore della l.	Riassetto normativo in materia di produzione normativa, di semplificazione e di qualità della regolazione	Scaduto il termine per l’esercizio della delega
Art. 3 l.n. 229/03	30 giugno 2005	Riassetto delle disposizioni vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori	Delega scaduta, ma sostituita dalla più ampia delega contenuta nella legge 3 agosto 2007 n. 123.
Art. 4 l.n. 229/03	2 anni dall’entrata in vigore della l.	Riassetto delle disposizioni vigenti in materia di assicurazioni	D.Lgs. 7 settembre 2005 n. 209
Art. 5 l.n. 229/03	2 anni dall’entrata in vigore della l.	Riassetto delle disposizioni vigenti in materia di interventi di sostegno pubblico per lo sviluppo delle attività produttive	Scaduto il termine per l’esercizio della delega
Art. 6 l.n. 229/03	3 anni dall’entrata in vigore della l.	Riassetto delle disposizioni vigenti in materia di prodotti alimentari	Scaduto il termine per l’esercizio della delega

Art. 7 l.n. 229/03	24 mesi dall'entrata in vigore della l.	Riassetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela dei consumatori	D.Lgs. 6 settembre 2005 n. 206
Art. 8 l.n. 229/03	24 mesi dall'entrata in vigore della l.	Riassetto delle disposizioni vigenti in materia di metrologia legale	Scaduto il termine per l'esercizio della delega
Art. 9 l.n. 229/03	30 mesi dall'entrata in vigore della legge	Riassetto delle disposizioni vigenti in materia di internazionalizzazione delle imprese	Scaduto il termine per l'esercizio della delega
Art. 10 l.n. 229/03	18 mesi dall'entrata in vigore della legge	Riassetto delle disposizioni vigenti in materia di società dell'informazione	D.Lgs. 7 marzo 2005 n. 82 (codice dell'amministrazione digitale); D.Lgs. 28 febbraio 2005 n. 42 (istituzione del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della P.A.), ora ufficiali nel D.Lgs. 4 aprile 2006 n. 159
Art. 11 l.n. 229/03	30 mesi dall'entrata in vigore della legge	Riassetto delle disposizioni vigenti concernenti il Corpo nazionale dei vigili del fuoco	D.Lgs. 8 marzo 2006, n. 139
Art. 3 l.n. 246/2005	3 anni dalla data di entrata in vigore della legge	Riassetto delle disposizioni vigenti in materia di benefici a favore delle vittime del dovere, del servizio, del terrorismo, della criminalità organizzata e di ordigni bellici in tempo di pace	Delega ancora non attuata, termine prorogato dall'art. 1, comma 13, l.n. 228/2006
Art. 4 l.n. 246/05	1 anno dalla data di entrata in vigore della legge	Riassetto delle disposizioni vigenti in materia di gestione amministrativa e contabile degli uffici all'estero del Ministero degli affari esteri	D.Lgs. 15 dicembre 2006, n. 307
Art. 5 l.n. 246/05	31 dicembre 2007	Riassetto delle disposizioni di competenza legislativa esclusiva statale, di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, vigenti in materia di adempimenti amministrativi delle imprese, a esclusione di quelli fiscali, previdenziali, ambientali e di quelli gravanti sulle stesse in qualità di datori di lavoro	Delega ancora non attuata, termine prorogato dall'art. 1, comma 10, l.n. 228/2006
Art. 6 l.n. 246/05	1 anno dall'entrata in vigore della legge	Riassetto delle disposizioni vigenti in materia di pari opportunità	D.Lgs. 11 aprile 2006 n. 198
Art. 7 l.n. 246/05	1 anno dall'entrata in vigore della legge	Riassetto e codificazione delle disposizioni vigenti in materia di ordinamento del notariato e degli archivi notarili	D.Lgs. 24 aprile 2006 n. 166; D.Lgs. 4 maggio 2006 n. 182; D.Lgs. 1° agosto 2006, n. 249