

PRESENTAZIONE

DEL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA

PAGINA BIANCA

PRESENTAZIONE

La presentazione al Parlamento della Relazione sullo stato della pubblica amministrazione costituisce un momento stimolante di riflessione e di analisi, proponendosi come uno strumento di verifica e di controllo del grado di attuazione degli obiettivi programmatici delineati dal Governo e approvati dal Parlamento e come documento di ricognizione dei principali problemi delle pubbliche amministrazioni.

L'elaborazione della Relazione, tuttavia, continua a porre problemi (già in passato evidenziati) di significatività del documento, di coerenza e organicità degli scopi, di asimmetrie informative, di diversificazione e differenziazione dei contenuti da quelli di altri analoghi rapporti presentati dal Governo alle Camere sull'andamento degli apparati pubblici, sul loro stato di efficienza, sui costi sostenuti.

L'oggetto della Relazione è, d'altra parte, definito da una serie di norme frammentarie e poco coerenti, volte da un lato a tratteggiare le linee di un documento ricognitivo delle attività svolte dalle amministrazioni nel corso dell'anno, dall'altro a delineare una sorta di libro bianco in cui annualmente si evidenziano disfunzioni, inefficienze, ritardi, incongruenze del nostro sistema amministrativo, confrontato a volte con il modello aziendale, a volte con quello offerto dagli altri paesi della comunità europea.

Il contenuto delle analisi proposte è apparso per questi motivi molto spesso disomogeneo e contraddittorio nelle finalità e soprattutto, troppo ampio e disperso, sicché si è finito, nel corso degli anni, per snellirlo di informazioni, privilegiando soltanto gli aspetti di maggiore attualità, legati al monitoraggio condotto sulle più recenti innovazioni introdotte nel sistema,

sull'attuazione dei principi relativi al processo di privatizzazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, su indagini settoriali ritenute particolarmente interessanti.

In questa prospettiva, dunque, la Relazione non si presenta con una struttura rigida e predefinita, ma si articola dinamicamente rinnovandosi ogni anno, fornendo in qualche modo il supporto informativo e la raccolta di dati significativi per l'azione di riforma che il Governo si accinge a promuovere.

Ho ritenuto dunque che la presentazione del documento non potesse prescindere dalla ricognizione delle linee fondamentali, dei principi ispiratori che guidano l'azione di modernizzazione del sistema amministrativo del nuovo Governo, per sottolineare con forza gli obiettivi perseguiti e le azioni intraprese, frutto di elaborazioni e studi sviluppati e resi pubblici anche attraverso la Relazione.

Le analisi degli ultimi anni, presentate dal Dipartimento della funzione pubblica, sul grado di funzionamento delle amministrazioni periferiche dello Stato, sull'incerta attribuzione dei compiti e delle funzioni tra i diversi livelli di governo, sull'accentramento delle risorse a fronte di un decentramento di compiti, sull'asimmetria tra responsabilità del centro e risultati conseguiti dalle amministrazioni regionali e locali, hanno in questo senso fornito un utile strumento di informazione per delineare e costruire le priorità degli interventi di riforma che in parte si sono già avviati e che si intendono avviare, ponendo in primo piano la necessità di avvicinare territorialmente le sedi decisionali ai cittadini, in base a chiare e definite tipologie delle funzioni stesse e in base al principio di sussidiarietà.

Dopo il momento conoscitivo e il lungo dibattito sviluppatosi su questi temi, non è sembrata più procrastinabile la fase di risoluzione concreta dei problemi evidenziati.

In quest'ottica, il Governo ha ritenuto di doversi muovere con decisione in primo luogo verso una revisione della distribuzione dei compiti, delle funzioni, delle responsabilità e delle risorse tra comuni, province, regioni e Stato, per promuovere una massiccia attribuzione agli enti territoriali - dalle regioni fino ai comuni - di funzioni svolte da amministrazioni centrali ma soprattutto da amministrazioni periferiche dello Stato, che possono essere meglio effettuate sul territorio, sotto il diretto controllo dei cittadini, in connessione con le altre funzioni svolte sul territorio dagli enti di autonomia.

Sulla base di un disegno di legge che contiene indicazioni molto puntuali e dettagliate su principi e criteri direttivi, è stata chiesta una delega per un ampio trasferimento di funzioni e di compiti alle regioni e agli enti locali, nonché una delega per la riforma, a Costituzione vigente, delle amministrazioni centrali e del bilancio dello Stato e per attuare una massiccia operazione di delegificazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi. A questa delega si affianca un disegno di legge recante misure urgenti di semplificazione amministrativa e snellimento dei procedimenti di decisione e di controllo volto a garantire una maggiore autonomia nell'organizzazione e nella gestione delle risorse umane, strumentali e finanziarie e a rimuovere una serie di ostacoli alla tempestività e rapidità dei procedimenti di decisione e di controllo.

Questa operazione di decentramento sul territorio e di valorizzazione delle autonomie consentirà di impostare in termini diversi il problema della riforma organizzativa della pubblica amministrazione, poiché la responsabilità della riforma non sarà solo del Parlamento e del Governo ma sarà del Governo sotto gli indirizzi e le direttive del Parlamento per quanto riguarda ciò che resterà in capo all'amministrazione statale, e sarà poi anche

delle regioni, delle province, dei comuni e degli altri enti locali che dovranno avere la capacità per autogovernarsi, per autorganizzarsi, per scegliere i propri modelli organizzativi, nel rispetto di pochi principi generali contenuti nelle leggi. Ci sarà a questo punto spazio non solo per l'adattamento dei modelli alle concrete esigenze, alle necessità ed alla natura dei compiti che effettivamente vengono svolti, ma anche per la sperimentazione di modelli diversi.

Anche in questo caso, si deve ricordare che proprio le precedenti analisi svolte nella Relazione al Parlamento evidenziavano le difficoltà, anche culturali, delle amministrazioni territoriali ad uscire da metodologie e modelli istituzionali tradizionali, ancorati per lo più al modo di operare e di articolarsi proprio delle strutture statali centrali, offrendo in qualche modo spunti di riflessione e suggerimenti per avviare una riforma ritenuta prioritaria e urgente per la funzionalità complessiva del nostro sistema amministrativo..

Ora, dunque, si è previsto di procedere alla riforma delle amministrazioni dello Stato tenendo conto dell'ampia attribuzione di funzioni operata a favore delle regioni e degli enti locali. Analogamente si deve procedere al riordino della Presidenza del Consiglio e al completamento del processo di decentramento delle funzioni in favore dell'amministrazione scolastica.

Si ritiene poi che si debba proseguire, nel quadro delineato, verso il completamento delle importanti riforme introdotte negli anni 90', reimpostandole in relazione all'operazione più complessa che riguarda il sistema istituzionale e il sistema amministrativo, le leggi ed i procedimenti. E' intenzione del Governo, nel rispetto degli impegni assunti, procedere ad una completa riforma dell'amministrazione pubblica, riprendendo e

completando le innovazioni introdotte dalle importanti leggi sulle autonomie locali, sul procedimento amministrativo e sulla privatizzazione del rapporto di pubblico impiego.

L'obiettivo da perseguire è un'amministrazione più vicina ai cittadini, più trasparente, soggetta il più possibile ad una valutazione delle prestazioni fornite sulla base dei costi e dei rendimenti. Ciò vale anche in termini di responsabilità: da un lato, gli amministratori avranno meno vincoli amministrativi, dall'altro vi sarà un'immediata e diretta responsabilità politica verso gli elettori per le scelte effettuate. Va quindi ribadito e rafforzato il principio di distinzione fra politica ed amministrazione, che è stato introdotto dalla recente legislazione e che merita di essere reso effettivo, mediante una sua adeguata strumentazione organizzativa.

Occorre prevedere le forme di raccordo tra l'autorità politica e la dirigenza, definire criteri oggettivi per la nomina degli alti dirigenti, con possibilità di verifiche affidate a soggetti neutri o ad organismi delle assemblee elettive sui risultati e sull'attività dei dirigenti, a cui legare i processi di sostituzione o di ricambio degli stessi.

Bisogna introdurre elementi di diversificazione e di disarticolazione delle dirigenze in relazione alla diversità cospicua dei loro compiti, scorporando settori con caratteristiche peculiari e situazioni che comportano l'esercizio non di effettive funzioni di direzione ma piuttosto di attività tecnico-professionali (penso alla sanità ma anche alla ricerca), con conseguente creazione di aree contrattuali per i professionisti e per i quadri, riducendo l'ambito della dirigenza, che oggi è pletorico, a dimensioni fisiologiche per le effettive attività di direzione.

In termini più ampi, si tratta di mettere in sintonia la normativa contenuta nel decreto legislativo n. 29/93 con il più generale programma di

riforme innanzi delineato in modo da inquadrarla come punto qualificanti in un organico ripensamento degli assetti funzionali e strutturali degli apparati amministrativi pubblici. Di conseguenza, una delle chiavi di volta è costituita dal superamento dell'accentuato tasso di rigidità e di centralismo che caratterizza il modello del decreto legislativo n. 29/93.

Va rilevato infine che alcuni profili della ridefinizione delle disciplina del pubblico impiego potrebbero richiedere interventi modificativi non solo del decreto suddetto ma anche della legge delega n. 421 del 1992.

Per quanto riguarda l'assetto ed i livelli della contrattazione, saranno proposte forme di superamento della rigidità degli attuali contratti di comparto, in cui spesso confluisce personale disomogeneo, in vista di un'articolazione più flessibile della contrattazione a livello nazionale; una limitazione dell'oggetto dei contratti nazionali in una prospettiva di decentramento (i contratti nazionali dovrebbero occuparsi dei minimi di trattamento economico e normativo, delle regole per le relazioni sindacali ed eventualmente delle linee guida degli ordinamenti professionali); infine, una valorizzazione della contrattazione decentrata, da riqualificare come vera contrattazione integrativa, anche al fine di contrattare produttività, flessibilità ed orari di lavoro in relazione alle esigenze dell'utenza.

Va salvaguardata l'autonomia negoziale dell'ARAN, che a sua volta va trasformata in un'agenzia al servizio di tutti i datori di lavoro, quindi non più del solo Governo, ma del sistema delle istituzioni di governo delle pubbliche amministrazioni articolato sul territorio.

Per quanto riguarda l'assetto delle norme, appare necessaria una revisione delle materie riservate alla legge e ad altre fonti unilaterali pubblicistiche, limitandole a quelle riguardanti la distribuzione delle funzioni e l'organizzazione degli uffici, con l'esclusione dei profili attinenti

all'organizzazione del lavoro ed alla regolazione del personale. Conseguentemente, può essere ricondotta alla contrattazione una serie di materie e di aspetti demandati attualmente alle fonti pubblicistiche, come la mobilità, l'incompatibilità, le aspettative e i permessi sindacali, l'affidamento di mansioni superiori, l'articolazione degli orari, i procedimenti disciplinari.

Nell'ottica della delegificazione, va esaltato il ruolo e l'efficienza dei codici di comportamento, prevedendo meccanismi di raccordo effettivi con le norme disciplinari.

Nel percorso di revisione del modello proposto dal decreto legislativo n. 29/93, ma soprattutto di quello contenuto nella legge n. 537/93 va ridisciplinata la questione degli organici, prevedendo un modello più flessibile rispetto al sistema delle piante organiche.

Vi è una ragione ben precisa per muoversi in questa direzione: la rideterminazione dei carichi di lavoro va collegata alla ridefinizione dei compiti, del ruolo, del modo di operare dell'organizzazione delle pubbliche amministrazione.

In questa prospettiva, il tema della mobilità, della formazione e della riconversione del personale diviene centrale e molto più impegnativo e va collegato alla possibilità di consentire, effettivamente, forme di flessibilizzazione del rapporto di lavoro del tutto inutilizzate. Istituti invero introdotti già da qualche anno nel settore del pubblico impiego, come il part-time, sono attualmente quasi del tutto inutilizzati.

La ragione della progressiva atrofizzazione degli istituti è dovuta in buona parte alla pesante e rigida regolamentazione delle fasi in cui si snoda l'iter procedimentale.

Il problema di una eccessiva normazione, spesso contraddittoria, frutto di stratificazioni e sovrapposizioni normative è d'altra parte, un problema di carattere generale che affligge il nostro sistema amministrativo.

Un intervento decisivo del Governo è dunque necessario per identificare, in primo luogo, quali sono le leggi necessarie per garantire interessi generali o collettivi reali, quelle che sono effettivamente utili a tal fine, nonché quelle che è utile mantengano la forma e gli effetti della legge. Su tutto il resto, occorre provvedere a deregolare laddove la norma non sia necessaria, o almeno a delegificare, affidando la disciplina a strumenti più flessibili di normazione, che sono non solo i regolamenti del Governo, ma anche gli atti normativi degli enti territoriali (regioni, province, comuni), gli strumenti di regolazione delle autorità indipendenti di garanzia, le norme interne di altre istituzioni dotate di autonomia e responsabilità, fra l'altro di bilancio (per esempio, per le università è già così).

Nell'ambito di questa operazione, si pone una necessaria semplificazione dei procedimenti: abbiamo, come noto, procedimenti quasi sempre estremamente complessi che tendono a rendere oltremodo difficile il passaggio da un momento nel quale una certa decisione appare necessaria all'amministrazione (che in questo caso può essere un'amministrazione in senso stretto, od anche un'istituzione di governo, per esempio territoriale, o ministeriale), per cui si decide di adottarla, al momento nel quale la decisione può entrare nella fase esecutiva.

Una semplificazione delle procedure va basata sul principio per cui deve essere eccezionale l'intervento di più livelli istituzionali nel medesimo procedimento di decisione: applicare questo principio significa anche ottenere risultati importanti, in termini non soltanto di efficacia e rapidità delle decisioni ma anche di contenimento dei costi.