

Presentazione

La relazione al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione si presenta quest'anno rinnovata, sia per quanto riguarda i contenuti che la veste grafica.

La riforma ormai avviata investe non solo i principi, le regole, i procedimenti, i controlli, il rapporto di lavoro di dirigenti e dipendenti, ma anche i modelli di gestione, nell'ambito di un progetto di cambiamento complessivo.

E' per questo che anche il documento illustrativo dell'attività dell'amministrazione pubblica è stato impostato quest'anno prendendo a riferimento, secondo una visione di tipo "aziendalistico", l'insieme dei mezzi e delle risorse utilizzati dal Governo per la realizzazione degli obiettivi prefissati dal programma.

La stesura che ne è conseguita, suddivisa in sette capitoli, prende in considerazione distintamente, evidenziandone le novità, i vari aspetti, strutturali, organizzativi e gestionali, della nostra macchina amministrativa.

Uno dei primi capitoli è dedicato alla struttura pubblica, vale a dire all'organizzazione che la pubblica amministrazione si è data per realizzare le sue attività. Grande importanza è stata dedicata ai processi di riorganizzazione e, relativamente all'organizzazione della forza-lavoro, alla determinazione delle dotazioni organiche ed alla rilevazione dei carichi di lavoro.

La relazione procede con i capitoli dedicati all'attività, considerata sotto il profilo del procedimento diretto alla realizzazione dei risultati. In tale capitolo rientrano anche alcune politiche più generali dell'azione amministrativa, come quelle sulle pari opportunità e sull'etica pubblica.

Il capitolo centrale della relazione è stato dedicato alle risorse umane. Si parla di risorse umane e non più di pubblici dipendenti, volendo in tal modo mettere in evidenza, anche nel titolo del capitolo, come il rapporto di lavoro pubblico si sia trasformato, avvicinandosi sempre di più ai canoni dell'efficienza e dell'efficacia, tipici del mercato del lavoro privato. E' per questo che nell'ambito del capitolo è stato inserito un paragrafo dedicato al raffronto tra il lavoro pubblico ed il lavoro privato, problematica sulla quale oggi ampiamente si discute.

Indubbiamente, fra le novità più rilevanti è da ricomprendere il capitolo dedicato ai mezzi. Questa parte, ovviamente, non può ritenersi esaustiva delle più corpose e tradizionali relazioni predisposte dal Ministero del tesoro; essa, invece, va valutata come una panoramica sui più importanti aspetti del processo di riforma relativi alle risorse finanziarie e ad un nuovo modo di concepire la contabilità pubblica, che hanno segnato l'anno in riferimento.

In questa ottica è da valutare il paragrafo relativo alla riforma del bilancio, che rende effettivamente operante i nuovi principi della responsabilità dirigenziale collegata al budget ed ai risultati, in quanto consente di dare materiale attuazione alla discrezionalità che ne è suo presupposto, ma non solo. Il processo di privatizzazione, le innovazioni in materia di fisco, la dismissione degli immobili pubblici, i rapporti economici con l'Unione europea rappresentano ulteriori relevantissimi aspetti dello sforzo che sta compiendo il nostro Paese.

I due capitoli finali, dedicati alla formazione ed alla comunicazione, vogliono, infine, rendere evidente l'importanza che si annette a tali strumenti.

La grande scommessa sulla quale il Governo ha puntato, di cambiamento della struttura e del funzionamento dell'apparato della pubblica amministrazione, richiede invero che la riforma sia accettata anche culturalmente, non solo dai cittadini utenti ma anche, e forse prioritariamente, dal personale che opera presso le pubbliche amministrazioni, chiamato a gestire tale cambiamento.

In una siffatta prospettiva la formazione acquista una importanza strategica, in quanto diretta a far comprendere per fare attuare, mentre la comunicazione, nella duplice accezione di strumento interno ed esterno all'amministrazione, diventa elemento essenziale per la diffusione della politica di rinnovamento.

La chiave di lettura dell'intera relazione è affidata al primo capitolo, dedicato al processo di cambiamento. Ad esso è stato attribuito il compito di fornire un orientamento generale che guidi nella lettura del testo ed aiuti alla comprensione delle riforme in atto.

Come si diceva in apertura, anche la veste grafica è diversa.

Aver adottato un contenitore apribile ed evidenziato i singoli capitoli anche visivamente, attraverso i divisori colorati e la predisposizione di indici specifici, che si aggiungono a quello generale riguardante l'intera relazione, risponde alla finalità di consentire una lettura più ragionata ed agevole del testo. Tale impostazione, permette, altresì, una consultazione anche per schede di lettura e, pertanto, mirata sui singoli approfondimenti, senza che ne risenta la valutazione complessiva della relazione.

Si tratta di un tentativo diretto a produrre un documento semplice nel linguaggio, al fine di renderlo maggiormente comprensibile ai destinatari istituzionali, ma anche agli operatori più lontani ed ai semplici cittadini.

L'obiettivo è quello di trasformare il documento in un manuale di consultazione, da utilizzare agevolmente ogni qual volta ve ne sia l'esigenza. Ciò ha reso necessario qualche approfondimento esplicativo in più rispetto agli anni precedenti, anche in ordine ad istituti già attuati nel nostro ordinamento.

CAP. I

IL PROCESSO DI CAMBIAMENTO

Indice Cap. I

- 1. La crisi della società italiana ed il suo processo di transizione**
- 2. La ridefinizione, la dismissione e la ridistribuzione delle funzioni dello Stato**
 - 2.1 Il decentramento amministrativo*
 - 2.2 Il riordino delle amministrazioni centrali*
 - 2.3 I nuovi poteri attribuiti alle autonomie locali dalla legge n. 127/97*
- 3. La riforma dell'attività amministrativa**
 - 3.1 La delegificazione e la semplificazione nella legge n.59/97*
 - 3.2 Lo snellimento dell'azione amministrativa nella legge n. 127/97*
- 4. Il cambiamento e la trasformazione del personale pubblico**
 - 4.1 Il nuovo modello per la burocrazia: efficienza e responsabilità*
- 5. Il nuovo sistema di contabilità pubblica**
- 6. La riforma del sistema dei controlli**
- 7. L'attuazione della riforma**
 - 7.1 Il metodo della riforma*
 - 7.2 L'attuazione del federalismo amministrativo*

1. La crisi della società italiana ed il suo processo di transizione

La nostra società è percorsa da una esigenza di trasformazione profonda che trova radici nella crisi dei meccanismi sui quali fino ad oggi essa si è retta.

E' emersa, così, in tutta la sua urgenza, la necessità di riformare l'ordinamento dello Stato, al fine di pervenire non solo ad un nuovo assetto dei suoi poteri, ma anche ad un funzionamento della pubblica amministrazione efficiente e moderno.

Alla prima esigenza risponde la riforma della Costituzione, affidata al Parlamento; alla seconda si è dato corso con importanti iniziative governative.

Fino a qualche tempo addietro, si riteneva, in via generale, che avviare un'opera di sostanziale modernizzazione dell'apparato pubblico richiedesse una modifica della Costituzione; oggi vi è la consapevolezza che molto può essere compiuto anche a Costituzione invariata.

Tale atteggiamento non è da interpretare come disinteresse nei confronti delle riforme costituzionali; al contrario, esso dimostra la volontà di dare soluzione immediata ai più impellenti bisogni del Paese.

Per comprendere appieno i processi di riforma avviati, tuttavia, appare indispensabile cercare di capire in quale terreno essi affondano le proprie radici.

La nostra Costituzione ha delineato un assetto ordinamentale che ha posto il riconoscimento delle autonomie tra i suoi principi fondamentali, ma ha affidato alla legislazione ordinaria il compito di determinarne gli spazi e i confini.

Ciò ha comportato ritardi nel cogliere tempestivamente le istanze di autonomia ed autodeterminazione che provenivano dal territorio.

Il periodo trascorso dalla istituzione delle regioni e dalla fase dei trasferimenti e delle deleghe degli anni '70, è stato caratterizzato, per tale motivo, da rapporti conflittuali fra Stato-Regioni ed Autonomie locali, e da una rivendicazione costante di autonomia ed autodeterminazione da parte degli enti territoriali.

Da tale carattere accentratore dello Stato è conseguito un riconoscimento delle autonomie meramente formale, in quanto privo di una sostanziale attribuzione di poteri, risorse e strumenti.

La realizzazione dei servizi e delle attività non è stata correlata ad una oculata distribuzione sul territorio delle funzioni pubbliche. Essa, diversamente ha trovato allocazione "al centro" e si è innestata in un sistema accentrato che ha reso la macchina amministrativa sempre più mastodontica, lenta ed ingombrante.

A tale stato di cose deve aggiungersi la situazione di "confusione istituzionale" nei ruoli degli organi del potere pubblico alla quale si è assistito in questi anni.

In questo terreno è uscita rafforzata l'idea di un ripensamento generale, in grado di coinvolgere l'intera struttura dello Stato, sia in ordine ad un nuovo assetto delle funzioni dello Stato, attraverso un sostanziale riconoscimento delle autonomie territoriali e funzionali, sia da un punto di vista delle modalità di realizzazione delle attività e dei servizi, attraverso una rivisitazione del modo di operare dell'amministrazione pubblica, sia, infine, attraverso una diversa considerazione e valutazione delle risorse umane disponibili.

Gli anni '90 sono caratterizzati da importanti leggi di riforma, che hanno avviato, seppure in parte, un processo di cambiamento non solo normativo, ma anche culturale del nostro Paese. Si fa riferimento alla legge sul procedimento amministrativo, alla legge sulle autonomie locali, al decreto legislativo n. 29 in materia di pubblico impiego.

A completamento di tali riforme si muovono le leggi intervenute nell'anno.

Si fa riferimento alla legge 15 marzo 1997, n. 59, recante: "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa", alla legge 15 maggio

1997, n. 127, recante: "Misure urgenti per lo snellimento della attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo", all'avvio del federalismo fiscale previsto nella legge finanziaria 1996, alla riforma, da tempo attesa, del bilancio dello Stato, avvenuta con la legge 3 aprile 1997, n. 94, sulle quali diffusamente ci si soffermerà nel corso della relazione.

2. La ridefinizione, la dismissione e la redistribuzione delle funzioni dello Stato

Fra gli aspetti di maggiore rilevanza affrontati nella legge n. 59/97 può certamente annoverarsi il ribaltamento del principio sul quale si è fino ad oggi retto il nostro sistema amministrativo. Il citato provvedimento rende possibile il passaggio da un sistema poggiato essenzialmente sull'amministrazione statale, ad un sistema che fa primario riferimento alle regioni ed alle autonomie locali, in quanto fondato sul principio di sussidiarietà nella allocazione delle funzioni amministrative fra i diversi livelli di governo, da affidare, in linea di principio, ai livelli amministrativi più prossimi al cittadino, e di rispetto delle autonomie funzionali.

Tale cambiamento dovrà comportare una prioritaria analisi delle funzioni oggi espletate dalle pubbliche amministrazioni, al fine di stabilire se e quali di queste funzioni debbano continuare ad essere svolte da strutture pubbliche e quali, invece, possono essere dismesse, perchè inutili o superflue o perchè appare utile una loro attribuzione a soggetti privati.

All'obiettivo di una ridefinizione delle funzioni pubbliche risponde anche il riordino degli enti pubblici nazionali operanti in settori diversi dalla previdenza e della assistenza, da realizzare attraverso una serie di interventi specificamente indicati all'articolo 11 della indicata legge ed ai quali il Governo potrà fare ricorso a seconda del tipo di ente da riordinare.

2.1 Il decentramento amministrativo

In una prospettiva diametralmente opposta a quella di precedenti operazioni di decentramento, la legge n. 59/97 impone, in primo luogo, la individuazione in sede di decreti legislativi delle attribuzioni che restano allo Stato. Ogni altra funzione non espressamente individuata è devoluta agli enti territoriali, salve le funzioni dismesse secondo quanto evidenziato nel precedente paragrafo.

Per quanto riguarda il conferimento di funzioni dalla regione agli enti locali, la legge prevede che ogni regione definisca con legge il riparto di competenze, secondo taluni criteri e principi individuati.

In primo luogo, il principio di sussidiarietà, che implica l'individuazione, per ogni funzione, dell'organo più vicino territorialmente ai cittadini, nel rispetto delle dimensioni territoriali ed organizzative, ma anche i principi della completezza, dell'efficienza e dell'economicità, della cooperazione, della responsabilità ed unicità dell'amministrazione, della omogeneità delle funzioni e della autonomia.

La scelta di un federalismo amministrativo, ha reso necessario prevedere il riordino, in vista di un potenziamento, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, la costituzione della Conferenza Stato-Città-Autonomie locali, in conseguenza della riconosciuta maggiore autonomia degli enti locali, che impone una loro più attiva partecipazione ai momenti decisionali della gestione amministrativa del Paese di interesse degli enti locali e la istituzione, per le questioni di interesse comune a tutte le istituzioni di governo del Paese, della Conferenza unificata Stato, Regioni, Città e autonomie locali.. Tale riordino ha preso corpo con l'emanazione del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Il criterio di carattere generale che deve guidare l'attribuzione di compiti e funzioni agli enti locali è individuato nell'attribuzione agli enti locali di tutte le funzioni che attengono allo sviluppo ed agli interessi delle comunità locali ed a tutte le funzioni ed i compiti collegati al territorio.

La legge 59, applicando il dettato costituzionale nei limiti massimi di elasticità consentita, ha affermato il principio per cui, in linea di massima, l'attuazione amministrativa delle leggi dello Stato spetta alle regioni ed al sistema delle autonomie.

Sono esclusi dalla delega le funzioni e compiti in materia di affari esteri e commercio estero, difesa e forze armate, armi e munizioni, esplosivi e materiale strategico; tutela dei beni culturali e del patrimonio storico ed artistico; rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose; cittadinanza, immigrazione, estradizione, rifugiati e asilo politico; consultazioni elettorali, elettorato attivo e passivo, propaganda elettorale, consultazioni referendarie, escluse quelle regionali, vigilanza sullo stato civile e sull'anagrafe; moneta, sistema valutario e perequazione delle risorse finanziarie; dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; ordine pubblico e sicurezza pubblica; amministrazione della giustizia; poste e telecomunicazioni; produzione e distribuzione dell'energia a livello nazionale; previdenza sociale e eccedenze di personale temporanee e strutturali; ricerca scientifica; istruzione universitaria, ordinamenti e programmi scolastici, organizzazione generale dell'istruzione scolastica e stato giuridico del personale, vigilanza in materia di lavoro.

Non sono poi attribuite alle regioni e agli enti locali le funzioni di garanzia e di controllo delle autorità indipendenti e delle agenzie, le grandi reti strutturali di rilievo nazionale per la tutela dell'ambiente, della salute, per la protezione civile e la difesa del suolo, per lo spettacolo, per la ricerca e la produzione di energia, nonché il coordinamento dei rapporti con l'Unione Europea.

Il trasferimento di funzioni e compiti alle regioni ed agli enti locali dovrà avvenire in modo organico, procedendo alla riorganizzazione delle amministrazioni interessate. Sarà, pertanto, necessario che in relazione alle funzioni trasferite siano accorpate, trasformate o soppresse le strutture centrali o periferiche interessate dal conferimento di funzioni o compiti. Devono poi essere individuate, nell'ambito di ciascuna materia, i criteri e le procedure per il trasferimento delle risorse umane e materiali, strumentali ed organizzative, dal livello centrale a quello territorialmente competente.

2.2 Il riordino delle amministrazioni centrali

Al fine di garantire alla riforma razionalità e coerenza, la legge n. 59/97 ha previsto che il nuovo conferimento di funzioni dallo Stato alle regioni e alle autonomie locali sia correlato alla riforma dell'amministrazione centrale e delle strutture di governo, a partire dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il capo II della legge 59, invero, prevede che attraverso decreti delegati si provveda alla razionalizzazione dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio ed al riordino dei ministeri e di altre amministrazioni centrali, al riordino degli enti pubblici nazionali, del settore della ricerca e di alcune categorie di enti privati, controllati dallo Stato e al riordino ed al potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei risultati dell'attività amministrativa.

L'insieme di queste deleghe compone un quadro di riforma complessiva dell'amministrazione pubblica e di tutti i suoi apparati, ivi compresi gli enti pubblici, sia sotto il profilo funzionale che di funzionamento, con una forte accentuazione della disciplina dell'attività amministrativa in direzione dell'amministrazione di risultato, invece che dell'amministrazione di processo.

Si tratta di una complessiva ridefinizione del ruolo, dell'organizzazione dell'amministrazione centrale, indirizzata a trasformarla in una struttura in grado di assolvere a funzioni strategiche di indirizzo e progettazione di politiche generali, di controllo e monitoraggio sul sistema amministrativo nel suo complesso, da attuarsi anche attraverso l'uso di modelli organizzativi diversi, più moderni ed adeguati del modello ministeriale.

2.3 I nuovi compiti attribuiti alle autonomie locali dalla legge n. 127/97

Al fine di fornire agli enti locali gli strumenti necessari per l'attuazione delle funzioni che ad essi perverranno a seguito dell'attuazione della legge n. 59/97, è intervenuta la legge n. 127/97 dettando una disciplina innovativa su tre fondamentali direttive: lo snellimento dell'azione amministrativa, la riorganizzazione del personale e delle strutture degli enti locali, il riordino del sistema dei controlli sugli enti territoriali.

Ai fini che qui interessano e per una più organica comprensione del progetto complessivo di riforma, appare utile evidenziare come, in particolare, la nuova organizzazione degli enti locali sia disciplinata secondo principi e criteri che salvaguardano l'efficienza ed il risultato.

Ciò per consentire negli indicati enti l'attuazione dello stesso processo di ammodernamento e di innovazione che oggi percorre l'intero sistema amministrativo italiano.

Il sistema delineato dalla legge n. 127 è incentrato su una forte potestà regolamentare, da esercitarsi da parte della giunta, concernente l'ordinamento generale degli uffici del comune o della provincia, i quali, nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza e professionalità individuati dalla legge, potranno essere organizzati in modo adeguato a garantire l'attuazione dei programmi politici sui quali si è concentrato il consenso da parte dell'elettorato.

Al sindaco ed al presidente della provincia la legge consente, altresì, di scegliere personale fiduciario da affiancare alla struttura burocratica, per così dire, stabile dell'ente. Tale facoltà è esercitabile sia in ordine alla scelta di dirigenti a contratto, ai quali affidare obiettivi e compiti definiti, sia in ordine alla facoltà di nominare un direttore generale, con compiti di coordinamento degli uffici e di realizzazione degli obiettivi generali.

Il carattere fiduciario che connota la scelta di tale personale comporta, come necessaria conseguenza, la decadenza dall'incarico nello stesso momento in cui cessa il mandato elettivo dell'autorità politica che ha provveduto alla nomina.

La legge n. 127 provvede, altresì, ad individuare una disciplina del tutto innovativa della figura dei segretari comunali, volta a consentire agli enti locali di svolgere la propria attività organizzativa e funzionale in una dimensione priva di condizionamenti statali.

A tale fine la legge, prioritariamente, provvede a precisare la posizione giuridica del segretario comunale, stabilendo che esso è un dirigente o un funzionario pubblico, dipendente da apposita Agenzia dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, ed iscritto in un apposito Albo di nuova istituzione. Tale disposizione è volta ad escludere la dipendenza gerarchica del segretario comunale dal Ministero dell'interno, a garanzia proprio di quella maggiore libertà di azione degli enti locali che persegue la legge.

La nomina dei segretari è demandata al sindaco o al presidente della provincia ed ha la stessa durata del mandato degli organi rappresentativi che hanno provveduto alla nomina, salva la riconferma ex lege nell'ipotesi in cui il nuovo segretario non sia stato nominato nei 120 giorni successivi all'insediamento del nuovo sindaco o presidente della provincia.

Tale disposizione mira a rafforzare il legame fra il segretario e l'amministrazione presso la quale svolge funzioni, connotando di un carattere fiduciario il suo rapporto con

l'autorità politica comunale o provinciale, alquanto ibrido ed incerto nella precedente normativa, soprattutto a causa della sua stretta dipendenza dall'amministrazione dell'interno.

Di particolare rilevanza è la istituzione dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo, ente di diritto pubblico sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'interno solo in via provvisoria. La legge, comunque, demanda ad un apposito regolamento la disciplina dell'organizzazione, del funzionamento e dell'ordinamento contabile dell'Agenzia. A garanzia di una effettiva autonomia, poi, è previsto che essa sia gestita da un consiglio di amministrazione composto da due sindaci nominati dall'ANCI, da un presidente di provincia designato dall'UPI, da tre segretari comunali e provinciali eletti tra gli iscritti all'albo e da due esperti designati dalla Conferenza Stato-Città e autonomie locali.

Per quanto riguarda, invece, l'Albo nazionale dei segretari comunali e provinciali, la legge dispone che ad esso si acceda per concorso e che sia articolato in sezioni provinciali. L'amministrazione dell'albo, la sua articolazione in sezioni ed in fasce professionali, le modalità di svolgimento dei concorsi per l'iscrizione medesima, il passaggio tra le fasce professionali, i procedimenti disciplinari e l'utilizzazione dei segretari senza funzione, sono affidati ad un regolamento.

3. La riforma dell'attività amministrativa

Il secondo generale aspetto sul quale era necessario intervenire per dare maggiore completezza alle riforme avviate in questi anni riguarda l'azione amministrativa, da rivedere secondo principi di semplificazione e trasparenza delle procedure, di snellezza, semplicità, efficacia e pubblicità dei procedimenti amministrativi.

Tale aspetto unisce e collega entrambe le leggi di riforma.

3.1 La delegificazione e la semplificazione nella legge n. 59/97

La legge n. 59 contiene alcune importanti e significative norme finalizzate allo snellimento dell'attività amministrativa. Il provvedimento ha individuato 112 procedimenti da semplificare e previsto un meccanismo di delegificazione e semplificazione permanente, da attuarsi con la presentazione di un disegno di legge annuale di delegificazione e semplificazione che il governo è tenuto a presentare ogni anno.

Un tale sistema obbliga, pertanto, ad una costante attenzione alla situazione dei procedimenti amministrativi e ad un intervento costante con finalità semplificatorie.

Sull'argomento più ampiamente ci si soffermerà nell'apposito paragrafo del capitolo III, in questa sede giova rilevare come un intervento sulla struttura dei procedimenti è indispensabile affinché la pubblica amministrazione operi secondo quei canoni di efficienza e competitività connaturati al nuovo ruolo che ad essa oggi è affidato: vale a dire quello di soggetto attivo dei cambiamenti della società e propulsore di iniziative dirette ad un effettivo miglioramento delle condizioni di vita.

Uno Stato e, quindi, una amministrazione pubblica in cui vi sia maggiore e più chiara consapevolezza dei diritti e delle responsabilità di ognuno, richiede forme più trasparenti e chiare di azione, sistemi capaci di raggiungere i risultati richiesti, tempi di riscontro celeri, responsabilità certe e facilmente individuabili. Da qui l'esigenza di un ammodernamento dell'azione pubblica da perseguire, non solo, ma certamente anche con procedimenti in linea con i tempi e l'evoluzione della nostra società.

3.2 Lo snellimento dell'azione amministrativa nella legge n. 127/97

Semplificare vuol dire anche intervenire nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione per ridurre o eliminare i certificati e le dichiarazioni richieste per l'adozione di provvedimenti o per l'acquisizione di vantaggi e benefici economici.

In tale direzione la legge n.127/97 ha dettato una nuova disciplina tesa a superare o modificare la legge n. 15/68.

Anche su tale argomento ci si soffermerà più diffusamente nell'apposito paragrafo; appare tuttavia importante valutare, fin da ora, come aver scelto un intervento di snellimento nell'ambito dei rapporti tra amministrazione e cittadino, incida profondamente anche nei rapporti che ogni cittadino nel corso della sua esistenza intraprende non solo con l'amministrazione pubblica, ma anche con i privati. Certificazioni e dichiarazioni sono quasi sempre atti destinati ad inserirsi in provvedimenti complessi e vari che definiscono e rappresentano la libera determinazione dell'individuo nella società.

Mantenere un sistema di certificazioni e dichiarazioni ingessato entro rigidi canoni formali, voleva dire restringere le libertà di scelta dell'individuo, contribuendo ad aumentare il solco tra l'amministrazione pubblica, la società ed il mercato.

4. Il cambiamento e la trasformazione del personale pubblico

Ai processi di riordino dell'amministrazione centrale, di semplificazione e delegificazione, occorre affiancare il completamento della privatizzazione del pubblico impiego e la revisione del quadro normativo della contrattazione collettiva per i comparti pubblici.

Su questo aspetto, che va considerato cruciale per il successo di un progetto di modernizzazione del sistema amministrativo così profondo, e che richiede un vasto coinvolgimento del personale delle pubbliche amministrazioni a tutti i livelli, la legge n. 59/97 riapre la delega della legge n. 421/92, sulla base della quale è stato emanato il decreto legislativo n. 29/93, ed indica i nuovi principi di delega.

4.1 Il nuovo modello per la burocrazia: efficienza e responsabilità

Con la legge n. 59/97 si percorre una ulteriore e conclusiva tappa nel processo di unificazione normativa tra lavoro pubblico e privato, finalizzato a fornire al lavoro pubblico quegli strumenti di efficienza e flessibilità che sono propri del lavoro privato.

In tale senso va interpretata la delega sulla contrattualizzazione della dirigenza generale dello Stato, sulla definitiva unificazione delle normative sul rapporto di lavoro, sulla data certa del passaggio della giurisdizione del pubblico impiego al giudice del lavoro. La legge, inoltre, consente di rivedere il quadro normativo della contrattazione collettiva per i comparti pubblici, tenendo conto del processo di decentramento.

Per quanto riguarda l'assetto ed i livelli della contrattazione, la legge n. 59 dispone criteri atti a superare l'attuale rigidità dei contratti di comparto, in cui spesso confluisce personale disomogeneo, in vista di una articolazione più flessibile della contrattazione a livello nazionale e una limitazione dell'oggetto dei contratti nazionali in una prospettiva di decentramento. E', inoltre, prevista 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.

In tale prospettiva è, infine, da intendere la delega sul potenziamento dell'ARAN.

Il completamento della riforma del pubblico impiego deve essere accompagnato da un vasto programma di formazione del personale pubblico.