

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI

Corso di riqualificazione – passaggi dall'area A alla p. e. B 1



La riforma della
Pubblica
Amministrazione

15 gennaio 2008

Elisa Bucci

Agenda

- *La Pubblica Amministrazione e il processo di riforma* (3-51)

Principi generali

- ordinamento giuridico, funzioni e poteri dello Stato, gerarchia delle fonti (3-10)
- il titolo V della Costituzione (11-13)

Il perché della riforma (14-25)

- P. A. e riforma; “Rapporto sui principali problemi dell’Amministrazione dello Stato”; primi interventi

I principali ambiti della riforma del 1997 (26-27)

- federalismo amministrativo (28-30)
- riforma dei ministeri (31-33)
- riforma del lavoro pubblico (34)
- amministrazione on-line (e-governement) (35-43)
- semplificazione (44-49)
- privatizzazioni (50-51)

- *Dalla riforma alla modernizzazione del sistema amministrativo italiano* (52-55)

Stato e Ordinamento giuridico

Il termine “Stato” può essere usato con due diversi significati

- **Stato – comunità**, inteso come comunità di individui stabilmente insediata su un territorio e retta da autonome regole costituenti un ordinamento giuridico per il perseguimento di fini di interesse generale; si parla quindi di Stato-ordinamento
- **Stato – apparato**, inteso come apparato che esercita il potere politico su un determinato territorio e su un determinato popolo

Funzioni e poteri dello Stato

Il raggiungimento dei fini di interesse generale si realizza con

l'esercizio delle seguenti
funzioni:

- ✘ funzione legislativa (emanare leggi)
- ✘ funzione esecutiva (amministrativa)
- ✘ funzione giurisdizionale (assicura l'osservanza del diritto: decidere sulle controversie ed irrogare sanzioni)

attribuite al:

- ✘ potere legislativo
- ✘ potere esecutivo
- ✘ potere giurisdizionale

Funzioni e poteri dello Stato

Alla tripartizione tradizionale dei poteri si è aggiunta la *funzione politica* intesa quale scelta dei fini da raggiungere, alla quale partecipano in varia misura gli organi costituzionali ed anche gruppi o formazioni sociali (partiti, sindacati, associazioni)

Fonti del diritto

L'ordinamento giuridico può definirsi come il complesso o sistema di norme ordinate secondo una norma fondamentale

La **Costituzione** (entrata in vigore il 1° gennaio 1948) è la legge fondamentale dello Stato; trattasi di Costituzione

Ü scritta

Ü rigida



Principi in materia amministrativa sanciti dalla Costituzione

- Û Principio del decentramento amministrativo e tutela delle autonomie locali (art. 5)
- Û Principio di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97)
 - ✓ efficacia (fine pubblico)
 - ✓ efficienza (in modo economico)
 - ✓ correttezza e trasparenza
- Û Principio della riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici (art. 97)
- Û Principio di legalità (l'attività è svolta secondo le norme)

Fonti del diritto

Costituzione

Fonti primarie

- **Leggi ordinarie (P.)**
- **Decreti-legge (G.)**
(art. 77 C.)
- Leggi di conversione (P.)



- **Leggi delega (P.)**
(indicanti materie e criteri cui il Governo deve attenersi)
- **Leggi Regionali (R.)**



Fonti primarie di 2°

- **Decreti Legislativi (G.)**
(art. 76 C.)

Fonti secondarie

- **Regolamenti (G.)**
(L.23.8.1988, n. 400–art. 17)



Fonti del diritto

Con la partecipazione dell'Italia all'Unione

Europea sono

fonti primarie



- ✓ **Regolamento comunitario** (atto a portata generale ed astratta, emanato dal Consiglio di Ministri dell'U. E.– obbligatorio, direttamente applicabile in tutti gli Stati membri)
- ✓ **Decisione** (atto con portata individuale, vincolante ma non direttamente applicabile; ha dei destinatari determinati che possono essere singoli Stati membri e persone fisiche o giuridiche; lo Stato membro cui è indirizzata adotterà le norme necessarie)
- ✓ **Direttiva** (atto che vincola -se generale- ciascun Stato membro e -se particolare- lo Stato membro cui è rivolta al raggiungimento del risultato per cui è stata emanata, salvo restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi per la sua applicazione)

Costituzione – Principi fondamentali - art. 5

- Û Principio del decentramento amministrativo
- Û Principio della tutela delle autonomie locali

“La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”

Costituzione – Parte II – Titolo V – modifiche apportate dalla L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3

- da Repubblica → identificata con lo Stato
a Repubblica → “costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato” (art. 114)
- § riconoscimento anche alle Regioni della potestà legislativa esclusiva (art. 117, 1° c.)
- § rigida separazione di competenze con alcuni casi di legislazione “concorrente”

Costituzione – Parte II – Titolo V – modifiche apportate dalla L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3

- § Individuazione delle materie per le quali lo Stato ha **legislazione esclusiva** (art. 117, 2° c.)
- § Individuazione delle materie per le quali vige una **legislazione concorrente** (art. 117, 3° c.)

“Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”
- § Clausola residuale di appartenenza alle Regioni di ogni altra materia non espressamente riservata allo Stato (art. 117, 4° c.)

**Costituzione – Parte II – Titolo V – modifiche
apportate dalla L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3
in materia di beni e attività culturali**

- ***Legislazione esclusiva dello Stato***
tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e
dei beni culturali (art. 117, 2° c. lettera s)
- ***Legislazione concorrente***
valorizzazione dei beni culturali e
ambientali e
promozione e organizzazione di attività
culturali (art. 117, 3° c.)

Pubblica Amministrazione e riforma

Gli Stati industriali avanzati

- ente di funzioni di ordine e di base, tipicamente autoritativi
- enti gestori di servizi
- enti di trasferimenti di ricchezza

mancato adeguamento
dell'Amministrazione Pubblica Italiana

Pubblica Amministrazione e riforma

- Ø Per “riforma amministrativa” si intende una serie di interventi promossi dal corpo politico o amministrativo per adattare la P.A. al cambiamento economico e sociale del paese.
- Ø Si tratta di interventi che hanno riscontro nel settore privato dove si usa piuttosto il termine “trasformazione”, “cambiamento”, e l’adattamento al mercato avviene in modo continuo e non episodico.
- Ø E’ stato calcolato che le imprese cambiano struttura e procedure ogni 5 o 8 anni al massimo

“Rapporto sui principali problemi dell’Amministrazione dello Stato”

- Presentato al Parlamento il 16 novembre 1979 dal Ministro della Funzione Pubblica M. S. Giannini
- Direttiva del Senato con l’ordine del giorno del 10 luglio 1980

“Rapporto sui principali problemi dell’Amministrazione dello Stato”

Ü **Proposte di interventi concernenti gli aspetti istituzionali**

- Ø Ristrutturazione della Presidenza del Consiglio
- Ø Ristrutturazione delle Amministrazioni centrali
- Ø Riforma autonomie locali
- Ø Decentramento

Ü **Proposte di interventi concernenti l’organizzazione tecnica dell’attività amministrativa**

- Ø Sviluppo dell’attività informatica (istituzione di un centro per i sistemi informativi)
- Ø Approvazione della legge-quadro sul pubblico impiego (procedimenti di negoziazione/contratti, qualifica funzionale) e privatizzazione dei rapporti di lavoro
- Ø Riforma dei controlli (limitazione del controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti ed introduzione di controlli successivi valutativi dei risultati dell’attività amministrativa)
- Ø Politica di delegificazione
- Ø Semplificazione dei procedimenti
- Ø Grado di attuabilità delle leggi

La pubblica amministrazione agli inizi degli anni '90: l'indifferibilità di una riforma

- ***Elevati costi*** : necessità di ridurre i costi per concorrere al risanamento della finanza pubblica e per rientrare nei parametri di Maastricht (1992)

Nel 1981 il debito pubblico rappresentava il 58% del P.I.L., nel 1990 raggiungeva il 96%, nel 1994 il 125%; oggi rappresenta il 106%. L'U. E. ha indicato come soglia massima il 60% del P.I.L.

Prodotto interno lordo = valore complessivo dei beni e servizi finali prodotti da un Paese, in un determinato periodo di tempo, all'interno del Paese stesso.

Debito pubblico = somma dei debiti dello Stato e degli Enti locali (insieme dei titoli di Stato e dei finanziamenti ottenuti da istituti di credito)

- ***Scarsa efficienza*** : necessità di riorganizzare le strutture per affrontare le sfide della competizione globale e del mercato europeo
ma anche l'esigenza di
 - meno costi regolatori e burocratici alle imprese e alle famiglie
 - prestazioni e servizi di migliore qualità

Gli anni '90 e i primi interventi di riforma

Anni 1990/1993

- Ordinamento delle autonomie locali - elezione diretta amministratori locali (Legge 8 giugno 1990, n. 142)
- *Legge sul procedimento amministrativo* (Legge 7 agosto 1990, n. 241)
- *Avvio della contrattualizzazione del pubblico impiego* (Legge 23 ottobre 1992, n.421: delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di .. pubblico impiego..- D. Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29)
- Revisione della normativa sui sistemi informativi automatizzati della P.A. e istituzione dell'AIPA (Legge 23 ottobre 1992, n.421: delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di .. pubblico impiego..- D. Lgs. 12 febbraio 1993, n. 39)

Legge 7 agosto 1990, n. 241 – i principi fondamentali

Ü Principio del giusto procedimento

Ü Garantisce il diritto di partecipazione

- Ü Obbligo della P. A. di comunicare agli interessati la notizia dell'avvio del procedimento (art. 7)
- Ü Facoltà di qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché di interessi diffusi costituiti in associazione o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, di intervenire nel procedimento (art. 9)
- Ü Diritto di prendere visione degli atti del procedimento e di presentare memorie scritte e documenti (art. 10)
- Ü Accordi conclusi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale (accordi integrativi) o in sostituzione di questo (accordi sostitutivi) (art. 11)

Legge 7 agosto 1990, n. 241 – i principi fondamentali

Ü Principio di trasparenza

- Ü Obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo (art. 3)
- Ü Obbligo di identificare l'unità organizzativa e il responsabile del procedimento e di comunicarli agli interessati (artt. 4-6)
- Ü Diritto di accedere ai documenti amministrativi ai soggetti che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso (artt. 22-27)

Legge 7 agosto 1990, n. 241 – i principi fondamentali

Ü **Principio di semplificazione:** introduzione di taluni istituti diretti a snellire e rendere più celere l'azione amministrativa

- **conferenza di servizi istruttoria (art. 14)**
 - viene indetta dall'amministrazione precedente qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti
- **conferenza di servizi decisoria** - integralmente riscritta dalla legge di semplificazione 1999 (340/2000) e modificata dalla l. 11 febbraio 2005, n. 15
 - è resa obbligatoria quando è necessario acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi
 - per presentazioni di istanze o progetti preliminari di particolare complessità; le intese raggiunte rafforzano la presentazione dei progetti definitivi
 - per V.I.A. (valutazione impatto ambientale)

Legge 7 agosto 1990, n. 241 – i principi fondamentali

- Ü **Principio di semplificazione:** introduzione di taluni istituti diretti a snellire e rendere più celere l'azione amministrativa
 - possibilità di accordi tra amministrazioni pubbliche (art. 15)
 - l'amministrazione procedente può prescindere dai pareri obbligatori qualora l'organo consultivo non esprime il parere entro il termine di 45 gg. eccetto per quelli riguardanti la tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e la salute dei cittadini (art. 16)
 - le valutazioni tecniche possono essere richieste ad altri organi nel caso in cui le amministrazioni a cui sono stati richiesti non provvedano eccetto per quelli riguardanti la tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e la salute dei cittadini (art. 17)
 - viene richiamata l'attuazione delle disposizioni in materia di autocertificazione, oggi regolate dal D.p.r. 445/2000 (art. 18)

Legge 7 agosto 1990, n. 241 – i principi fondamentali

Ù **Principio di semplificazione**: introduzione di taluni istituti diretti a snellire e rendere più celere l'azione amministrativa

■ **liberalizzazione dell'attività privata**, attraverso:

- la dichiarazione di inizio attività in luogo di autorizzazione (art. 19)
- generalizzazione del silenzio-assenso; l'istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi si considera accolta se entro un certo tempo non venga comunicato il diniego (art. 20)

Legge 7 agosto 1990, n. 241 – i criteri

L'attività della P.A. è retta dai seguenti criteri (art. 1 e 2):

- **economicità** – articolazione del principio di buona amministrazione (risorse impiegate/risultati ottenuti)
- **efficacia** - articolazione del principio di buona amministrazione (risultati ottenuti/obiettivi prestabiliti)
- **pubblicità** – strumento di attuazione del principio di
- **trasparenza** (cui è correlata l'istituzione dell'Ufficio per le relazioni con il pubblico previsto dall'art. 12 D.lgs. 29/1993 poi confluito nel D. lgs. 165/2001)
- **divieto di aggravamento del procedimento**
- **obbligo di conclusione esplicita del procedimento** (entro un termine massimo: oggi 90 giorni se non altrimenti determinato)
- **imparzialità** (previsto del disegno di legge “Disposizioni volte alla modernizzazione e all'incremento dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche nonché alla riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese”)

Anni 1997/2003 – La stagione delle riforme

Testo fondamentale - Legge 15 marzo 1997, n. 59

(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 - legge Bassanini 1)

Legge delega, finalizzata ad attribuire al Governo il potere di emanare dei **decreti delegati** al fine di sviluppare un'attività di innovazione e riforma dell'intero sistema amministrativo italiano, incidendo:

- sul sistema delle fonti
- sulle strutture di governo dello Stato
- sulle modalità di collegamento fra Stato, Regioni e sistema di autonomie locali

I principali ambiti della Riforma della P. A.

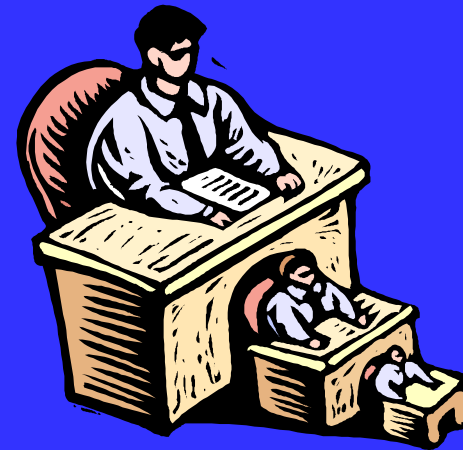
- “Federalismo amministrativo”
- Riforma dei Ministeri
- Completamento riforma del lavoro pubblico
- Amministrazione on-line (*e-Government*)
- Semplificazione
- Privatizzazioni

“Federalismo amministrativo” – L. 59/1997 capo I

- Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle Regioni ed agli Enti locali “relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori..esercitate da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici...”
- Indicazione di materie e compiti esclusi dal conferimento per i quali le **competenze amministrative** restano comunque riservate allo Stato (*tutela dei beni culturali e del patrimonio storico artistico – art. 1 comma 3 lettera d)*

“Federalismo amministrativo” – L. 59/1997
D. lgs. 31 marzo 1998, n. 112

- Il Governo - sulla base della delega e nel rispetto dei principi della L. 59/1997 – procede al conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali



“Federalismo amministrativo” – L. 59/1997

D. lgs. 31 marzo 1998, n. 112 – funzioni riservate allo Stato

Titolo IV (servizi alla persona e alla comunità) – Capo V

Beni e attività culturali (art. 149)

- Sono riservate allo Stato le funzioni e i compiti di tutela dei beni culturali
- Lo Stato, le Regioni e gli enti locali concorrono all’attività di conservazione dei beni culturali
- Restano riservate allo Stato le funzioni e i compiti statali in materia di beni ambientali

Funzioni e compiti sono oggi definiti dal
“Codice dei beni culturali e del paesaggio”

(D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 –come modificato dal d.lgs 24 marzo 2006, n. 156)

Riforma dei Ministeri – L. 59/1997 capo II – art. 11

- Razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione di Ministeri
- Eliminazione di duplicazioni, di frammentazioni, di sovrapposizioni di competenze e strutture
- Organizzazione interna più flessibile. Libertà di scelta tra i modelli organizzativi (Segretariato e Direzioni generali – Dipartimenti)

Riforma dei Ministeri – L. 59/1997 capo II

Il Governo, sulla base della delega di cui all'art. 11, emana i seguenti provvedimenti:

- D. Lgs. 20 ottobre 1998, n. 368 e successive modificazioni: Istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali
- D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 300 e successive modificazioni: Riforma dell'organizzazione del Governo
- D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 303 e successive modificazioni : Ordinamento della Presidenza del consiglio dei Ministri

I MINISTRI (nel 1990 erano 22)					
nel 1997		con LEGGE 59/97 (a partire dal 2001)		OGGI	
1	Esteri	1	Esteri	1	Esteri
2	Interno	2	Interno	2	Interno
3	Giustizia	3	Giustizia	3	Giustizia
4	Difesa	4	Difesa	4	Difesa
5	Tesoro e bilancio	5	Economia e finanze	5	Economia e finanze
6	Finanze				
7	Industria e commercio	6	Attività produttive	6	Sviluppo economico
8	Commercio con l'estero			7	Commercio internazionale
9	Comunicazioni			8	Comunicazioni
		7	Politiche agricole	9	Politiche agricole alimentari e forestali
10	Ambiente	8	Ambiente e tutela del territorio (comprende parte dei lavori pubblici)	10	Ambiente e tutela del territorio e del mare
11	Lavori pubblici	9	Infrastrutture e trasporti	11	Infrastrutture
12	Trasporti			12	Trasporti
13	Lavoro	10	Lavoro, salute e politiche sociali	13	Lavoro e Previdenza sociale
14	Sanità			14	Salute
15	Affari sociali			15	Solidarietà sociale
16	Pubblica Istruzione	11	Istruzione, università e ricerca	16	Pubblica Istruzione
17	Università e ricerca			17	Università e ricerca
18	Beni culturali e ambientali	12	Beni e attività culturali (comprende spettacolo e sport)	18	Beni e attività culturali

Completamento riforma del lavoro pubblico L. 59/1997 capo II – art. 11 comma 4

Delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni contenute nel D. Lgs. 29/1993: alcune indicazioni

- Principio della separazione tra compiti e responsabilità di direzione politica e compiti e responsabilità di direzione delle amministrazioni
- Completamento integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato
- Potenziamento dell'ARAN
- Devoluzione al giudice ordinario delle controversie di lavoro
- Definizione di un codice di comportamento dei dipendenti della P. A.

Amministrazione on-line (*e-Government*)

Legge 59/1997 – Capo II - art. 15

- **Comma 1:**

Per la realizzazione della Rete Unitaria delle pubbliche amministrazioni stipula di contratti – quadro da parte dell'AIPA

Amministrazione on-line (*e-Government*)
Legge 59/1997 – Capo II - art. 15

Comma 2:

validità e rilevanza a tutti gli effetti di legge di:

- ü atti, dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici o telematici
- ü contratti stipulati nelle medesime forme
- ü loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici

Amministrazione on-line (e-Government)

Successivamente vengono emanate una serie di disposizioni che:

- ü regolamentano l'utilizzo degli strumenti informatici e telematici
(d.p.r. 10.11.1997, n. 513 – d.p.c.m. 8.2.1999)
- ü regolamentano la gestione informatica dei flussi documentali
(d.p.r. 20.10.1998, n. 428 –direttiva p.c.m. 28.10.1999)
- Ø entrambi i regolamenti vennero ricompresi nel “Testo Unico in materia di documentazione amministrativa” (d.p.r. 28.12.2000, n. 445)
- ✓ Oggi tutta la materia relativa all'utilizzo degli strumenti informatici e telematici è regolata dal “Codice dell'amministrazione digitale” (d. lgs. 7.3.2005, n. 82 come modificato dal D. lgs. 4.4.2006 n. 159)



Il d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 – Codice dell'amministrazione digitale: obiettivi

Affrontare in modo organico il tema:

- dell'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione
- della disciplina di fondamentali principi giuridici applicabili al documento informatico e alla firma digitale

Il d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 – Codice dell'amministrazione digitale: disposizioni di particolare rilevanza

- **Art. 3** – nasce il “diritto all'uso delle nuove tecnologie”
 - oggetto del diritto : comunicazione con le p.a. attraverso le tecnologie
 - le p.a. (e i gestori di pubblici servizi “statali”) sono tenute a **ricevere (inviare se richiesto)** per via telematica: corrispondenza, documenti, atti relativi ad ogni adempimento amministrativo (obbligo definito con l. 14.5.2005, n. 80 dalla data di apposito decreto)

Comunicazione unica per la nascita dell'impresa valida per:

l'iscrizione al Registro delle imprese ed a fini previdenziali, assistenziali, fiscali, per ottenimento codice fiscale e partita I.V.A., da presentare per via telematica o su supporto informatico;

“La comunicazione, la ricevuta e gli atti amministrativi sono adottati in formato elettronico e trasmessi per via telematica”

Art. 9 d. l. 31.1. 2007, n. 7 convertito con legge 2.4.2007 n. 40 – Bersani 2

- **Art. 4** – la partecipazione al procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi sono esercitabili mediante l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione

Il d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 – Codice dell'amministrazione digitale: disposizioni di particolare rilevanza

- **Art. 12 – c. 1:** Le p. a. nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'ICT per la realizzazione di obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione – **c.1 ter:**..i dirigenti rispondono dell'osservanza ed attuazione delle disposizioni del decreto..
- **Art. 15** - riorganizzazione strutturale e gestionale delle p.a. attraverso le tecnologie ...in particolare: **razionalizzare e semplificare i procedimenti amministrativi, le attività gestionali, i documenti, la modulistica, le modalità di accesso e presentazioni di istanze utilizzando tecnologie dell'ICT....**(rinvio per le regole tecniche)
- **Art. 20 – documento informatico** (rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti) validità agli effetti di legge (riconfermata) purché conforme alle regole tecniche
-

Il d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 – Codice dell'amministrazione digitale: disposizioni di particolare rilevanza

- **Art. 40 – le p. a. che dispongono di idonee risorse tecnologiche** formano gli originali dei propri documenti con risorse informatiche...
 - Entro 180 giorni dal 1° gennaio 2006, con apposito regolamento (Ministri funzione pubblica, innovazione e tecnologie, beni e attività culturali) ..verranno definite “**le categorie di documenti amministrativi che possono essere redatti in originale anche su supporto cartaceo in relazione al particolare valore di testimonianza storica ed archivistica**”
- **Art. 41 – c 1: le p. a. gestiscono i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie ICT** - c. 2: la p. a. titolare del procedimento può raccogliere in un “fascicolo informatico” gli atti , i documenti e i dati del procedimento medesimo da chiunque formati – all’atto della comunicazione dell’avvio del procedimento (art. 8 legge 241/1990) comunicare ..le modalità per la partecipazione al procedimento (art.10 legge 241/1990) per via telematica –
c. 2 bis: il fascicolo informatico è realizzato garantendo la possibilità di essere direttamente consultato ed alimentato da tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento...

Il d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 – Codice dell'amministrazione digitale: disposizioni di particolare rilevanza

- **Art. 45** – i documenti trasmessi da chiunque ad una p. a. con qualsiasi mezzo telematico o informatico, ivi compreso il fax, idoneo ad accertare le fonti di provenienza soddisfano il requisito della forma scritta e la loro trasmissione non deve essere seguita da quella del documento originale
- **Art. 47** - le comunicazioni di documenti mediante la posta elettronica tra le p. a. sono valide se (verifica della provenienza):
 - Sottoscritte con firma digitale o altro tipo di firma elettronica qualificata
 - Dotate di protocollo informatizzato
 - Trasmesse attraverso sistemi di posta elettronica certificata
- **Art. 54** – I siti delle p. a. contengono “necessariamente” (entro 24 mesi dal 1° gennaio 2006)
 - Organigramma....
 - Elenco tipologie di procedimento, termini di conclusione, responsabile del procedimento, unità organizzativa..

Il d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 – Codice dell'amministrazione digitale: disposizioni di particolare rilevanza

- **Art. 57** – Le p.a. provvedono a **definire e rendere disponibili anche per via telematica ai fini delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e di atti di notorietà**:
 - Elenco documentazione richiesta per singoli procedimenti
 - Moduli e formulari
 - Entro 24 mesi dal 1° gennaio 2006 moduli e formulari **non pubblicati non possono essere richiesti** e i relativi procedimenti possono essere conclusi in assenza di essi
- **Art. 65** – **Le istanze e le dichiarazioni** presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica sono valide se:
 - Sottoscritte mediante firma digitale
 - Uso della carta di identità elettronica o della carta nazionale dei servizi
 -

Semplificazione

- La semplificazione non è un fine ma un mezzo per migliorare il rapporto con la Pubblica amministrazione dei cittadini, dei soggetti economici e di tutti gli altri soggetti che operano all'interno del sistema amministrativo



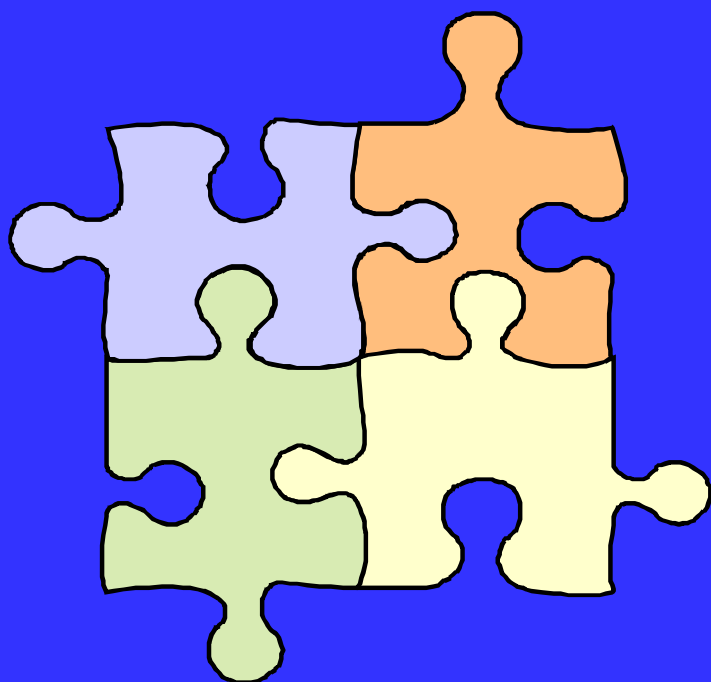
Semplificazione

- Piano **normativo**
 - Delegificazione
(le norme amministrative indispensabili sono contenute non più in *leggi* ma in *atti regolamentari*, più agevolmente modificabili e aggiornabili)
 - Deregolamentazione
(eliminazione di regole legislative o regolamentari non indispensabili mantenendo solo quelle essenziali e sviluppando sistemi di autoregolamentazione attraverso “codici di condotta” di operatori economici o di parti sociali)
 - Codificazione
(accorpamento di testi normativi)

Semplificazione

- Piano **procedimentale**
 - Liberalizzazione di attività
(eliminazione dei permessi da parte della p. a. per l'esercizio di attività)
 - Semplificazione di procedimenti amministrativi
(riduzione o eliminazioni di fasi, riduzione dei termini procedurali)
- Piano **documentale**
 - Semplificazione della documentazione amministrativa
(estensione del ricorso alle dichiarazioni sostitutive)

Semplificazione normativa esempi di delegificazione e codificazione



d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445

Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa

d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 come modificato dal D. lgs. 4 aprile 2006 n. 159

Codice dell'amministrazione digitale

d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 come modificato dal d.lgs 24 marzo 2006, n. 156

Codice dei beni culturali e del paesaggio

Semplificazione procedimentale

Ü **Recenti esempi di liberalizzazione di attività: la dichiarazione di inizio attività in luogo di autorizzazione** (introdotta dalla legge 241/90)

- ✓ Attività di panificatore (aboliti limiti quantitativi alla produzione e il numero di panifici in ogni comune)
- ✓ Vendita medicinali da banco in tutti gli esercizi commerciali
(*d.l. 4 luglio 2006, n. 233 convertito con l. 4 agosto 2006 n. 248 - Bersani I*)
- ⊗ Attività di acconciatore (aboliti il criterio della distanza minima o i parametri numerici prestabiliti e l'obbligo di chiusura infrasettimanale)
- ⊗ Attività di pulizia e disinfezione
- ⊗ Attività di autoscuola
(*d. l. 31 gennaio 2007, n. 7 convertito con l. 2 aprile 2007 n. 40 - Bersani II*)

Ü **Recenti esempi di semplificazione di procedimenti amministrativi**

- ✓ Eliminazione dell'esclusiva dei notai nell'autenticazione della firma nei passaggi di proprietà dei beni mobili registrati
(*d.l. 4 luglio 2006, n. 233 convertito con l. 4 agosto 2006 n. 248 - Bersani I*)
- ⊗ Comunicazione unica per la nascita dell'impresa (iscrizione registro delle imprese ed a fini previdenziali, assistenziali, fiscali, per ottenimento codice fiscale e partita I.V.A.)
- ⊗ Attività di guida turistica e accompagnatore turistico
- ⊗ Estinzione automatica dell'ipoteca per i mutui immobiliari – eliminazione autentica notarile
(*d. l. 31 gennaio 2007, n. 7 convertito con l. 2 aprile 2007 n. 40 - Bersani II*)

Semplificazione documentale

Ü **dichiarazione sostitutiva di certificazione** (artt. 43 e 46 d.p.r. 445/2000)

- ✓ Le amministrazioni pubbliche e dei gestori di pubblici servizi non possono richiedere atti e certificati concernenti *stati, qualità personali e fatti* che siano attestati in documenti già in loro possesso o che comunque esse stesse siano tenute a certificare. In luogo di tali atti o certificati i soggetti procedono all'acquisizione d'ufficio, previa indicazione da parte dell'interessato dell'amministrazione competente nonché degli elementi indispensabili ai fini del reperimento dei dati, ovvero ad accettare la dichiarazione sostitutiva di certificazione prodotta dall'interessato

Il certificato è un documento rilasciato da una pubblica amministrazione avente funzione di ricognizione, riproduzione e partecipazione a terzi di *stati, qualità personali e fatti* contenuti in albi, elenchi o registri pubblici (ad es. certificati di residenza)

Ü **dichiarazione sostitutiva di atto notorio** (art. 47 d.p.r. 445/2000)

- ✓ L'atto di notorietà concernente stati, qualità personali o fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato è sostituito da dichiarazione resa e sottoscritta dal medesimo
- ✓ La dichiarazione resa nell'interesse proprio del dichiarante può riguardare anche stati, qualità personali e fatti relativi ad altri soggetti di cui egli abbia diretta conoscenza

Ü **istanze e dichiarazioni da presentare alla pubblica amministrazione** (art. 38 d.p.r. 445/2000)

- ✓ Tutte le istanze e le dichiarazioni da presentare alla p. a. o ai gestori o esercenti di pubblici servizi possono essere inviate anche via fax e via telematica (con firma digitale ai sensi del d. lgs. 82/2005 – art. 65)

Privatizzazioni

Il termine “**Privatizzazione**” è stato utilizzato per individuare essenzialmente il processo economico di dismissioni da parte dello Stato e degli enti pubblici in genere di alcuni dei propri beni in favore di privati acquirenti

- Dismissione beni immobili
- Dismissione = privatizzazione formale = trasformazione dello status giuridico di un ente o impresa di proprietà pubblica in una società per azioni
- Dismissione = privatizzazione sostanziale = passaggio di enti pubblici in società per azioni a maggioranza privata

nel 1992 IRI, ENI, ENEL, INA, ed alcune banche vengono trasformate in S.p.A., con assegnazione di azioni al Ministero del Tesoro; fra il 1992 e il 1999 il Tesoro vende Telecom, INA, IMI, ENEL mentre IRI e ENI vendono società del proprio gruppo (credito italiano, società autostrade..enichem, agip petroli...)

Privatizzazioni

- I proventi delle privatizzazioni costituiscono la principale fonte di alimentazione del “Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato”. Dal 1994, primo anno di esercizio del Fondo, al 2001 sono affluiti 84.600 milioni di Euro.
- La vendita di partecipazioni pubbliche ha costituito, soprattutto negli anni 1995/1996, fattore determinante per l’avvio del risanamento della finanza pubblica

*Dalla riforma alla modernizzazione del sistema
amministrativo italiano*

Necessità di sviluppare l'azione di
modernizzazione per superare:

- ✓ bassa qualità delle prestazioni e dei servizi delle p. a.
- ✓ alto livello dei costi di regolazione e burocratici

Dalla riforma alla modernizzazione del sistema amministrativo italiano

- Ø Memorandum d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche “**Per una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche**” (concordato tra Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze e OO. SS. - 19 gennaio 2007)
 - Per accrescere la produttività del sistema Paese è necessario **creare le condizioni di misurabilità, verificabilità e incentivazione della qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche**
- Ø Ulteriore riduzione degli oneri amministrativi per le imprese e per i cittadini (ulteriori liberalizzazioni e semplificazioni procedurali nel disegno di legge all'esame del Senato n. 1644 – Bersani 3)
- Ø Riduzione del numero delle leggi
- Ø Valutazione preventiva degli effetti delle norme sull'attività dei cittadini e delle imprese

Disegno di legge: “Disposizioni volte alla modernizzazione e all’efficienza delle Amministrazioni pubbliche nonché alla riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese”

(A.S. 1859)

iniziativa governativa – presentato il 24 gennaio 2007

approvato alla Camera il 24 ottobre 2007 – in corso di esame in Commissione Affari costituzionali del Senato il 5 dicembre 2007

- Criterio dell’**imparzialità** dell’azione amministrativa
- Termine di conclusione dei procedimenti di **30 giorni** salvo possibilità di un termine maggiore comunque non superiore a **90 giorni**
- Responsabilità della pubblica amministrazione derivante da inerzia o ritardo nel provvedere: **responsabilità risarcitoria** del danno ingiusto causato
- **Indennizzo automatico** per il privato che ne faccia richiesta qualora l’amministrazione non adempia nei termini previsti
- **Responsabilità dirigenziale**, da cui deriva la non corresponsione, totale o parziale, del trattamento economico accessorio per grave e ripetuta inosservanza dell’obbligo di provvedere entro i termini fissati
- Norme relative al “responsabile del procedimento” e alla “partecipazione al procedimento” estese **ai gestori pubblici e privati di servizi di pubblica utilità** (energia elettrica, gas, telecomunicazioni ecc.)

**Disegno di legge: “Disposizioni volte alla modernizzazione e all’efficienza delle Amministrazioni pubbliche nonché alla riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese”
(A.S. 1859)**

- Istituzione della Commissione indipendente per la valutazione dei risultati e della qualità dell’azione delle pubbliche amministrazioni
- Semplificazione di certificazioni e accertamenti medici per il conseguimento patente di guida
- I gestori di servizi bancari e assicurativi debbono accettare le dichiarazioni e le autocertificazioni
- Validità decennale della carta di identità e delega per il riassetto e la semplificazione delle disposizioni in materia anagrafica