



**COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI,
DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**

Disegno di legge n. 3098
recante
“Deleghe al Governo
in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”

Audizione dell'Associazione Classi Dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni

Pompeo Savarino – Presidente AGDP

Marco De Giorgi – Vicepresidente AGDP

Giuseppe Conte – Esecutivo AGDP

Alfredo Ferrante – Allievi SNA

Giuseppe Beato – Etica PA

L'Associazione Classi Dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni - AGDP da anni promuove la formazione di una comune identità fra le classi dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni: dirigenti segretari comunali diplomatici ed altre figure manageriali e di alta professionalità; al contempo, sostiene il processo di ammodernamento del sistema-paese, con particolare riferimento alla riforma dello Stato, del Welfare e della Pubblica Amministrazione.

A fronte del disegno di legge AC 3098 "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", l'AGDP, raccordandosi con l'Associazione Allievi SNA e con l'associazione Etica PA, vuole dare un contributo non corporativo, esponendo come migliorare il disegno di legge delega, soprattutto con ciò che manca rispetto a quello che serve al nostro Paese.

L'obiettivo del disegno di legge e dei conseguenti decreti legislativi pare essere quello di riorganizzare le pubbliche amministrazioni, non di riformarle: un intervento di manutenzione ad assetto invariato. Si tratta di norme in gran parte rivolte all'organizzazione ed al funzionamento, in un assetto costituzionale sostanzialmente invariato, il cui impatto sui cittadini e sulle imprese è minimo ed indiretto. **Quello che si avverte, all'interno del disegno di legge, è proprio l'assenza di profondità dell'intervento riformatore.**

Viviamo un'emergenza economica e sociale, s'individua come responsabile, riteniamo a torto, la pubblica amministrazione. E la pubblica amministrazione che il disegno di legge prospetta per l'Italia del 2020 è uguale a quella prodotta dalle riforme della fine degli anni novanta e, a livello ministeriale e del ruolo del diritto amministrativo, è uguale allo «statualismo» di Vittorio Emanuele Orlando!

Su questa scelta riteniamo che si debba ritornare. Non si può superare il policentrismo e la frammentazione amministrativa delle competenze senza superare la frammentazione istituzionale. È essenziale confrontarsi su quale Stato vogliamo nei prossimi anni: solo se si scioglie il nodo sull'assetto strutturale del Paese potremo più efficacemente ridisegnare una pubblica amministrazione coerente ed adeguata, veramente riformata.

Si procede attraverso una riforma per apparati e non per politiche e servizi. **Servono riforme per settori e per servizi.** Altrimenti rischiamo di mantenere gli uffici, ma di non avere i servizi, ovvero di voler erogare servizi senza uffici adeguati.

1. La Pubblica Amministrazione come asset e non come «costo»

Gli analisti economici segnalano come il nostro Paese abbia bisogno di tornare su di un sentiero di crescita economica prolungata.

Sul versante della finanza pubblica, in sintesi, il Paese si caratterizza per un livello di spesa sbilanciato sul fronte del servizio del debito e per un basso livello di *compliance* fiscale. A questo si aggiunge un livello di efficienza dei servizi forniti dalle Amministrazioni Pubbliche ritenuto non adeguato rispetto alle aspettative.

Per altro verso, i margini di intervento sulla spesa sono limitati dalla sua «rigidità», ovvero dalla riconducibilità di una notevole parte della spesa a componenti non comprimibili.

Nella spesa pubblica italiana ciò che appare in discussione non è tanto il suo elevato livello (circa il 50% del PIL, leggermente superiore alla media europea), quanto la qualità insufficiente rispetto ai bisogni del Paese.

In questo contesto, è necessario potenziare la capacità del *policy-maker* di analizzare l'efficacia delle politiche e di valutarne i risultati, indirizzando le risorse verso i settori e gli interventi maggiormente in grado di avere ricadute positive sul sistema economico.

Per questo serve collegare la riforma amministrativa alla riforma istituzionale ed alle scelte su quale assetto vogliamo dare al Paese nei prossimi anni. Serve un modello di Repubblica adeguato ai nuovi contesti economici e sociali e, quindi, una riorganizzazione dell'amministrazione centrale e locale: per questo sono necessarie delle scelte! Questo Paese è ancora nel limbo delle sussidiarietà: non sa se accelerare e completare il federalismo oppure tornare indietro, con un neo-centralismo, dopo la fallimentare esperienza della riforma del Titolo V; non sa quanto devolvere alla società ed alla comunità in termini di sussidiarietà orizzontale. Appare necessaria un'analisi sulla frammentazione delle competenze fra i diversi livelli di governo e sulle esternalizzazioni, per poi ricavarne le procedure di una serie di processi e riforme amministrative. In questi anni la politica ha promosso varie forme di esternalizzazione, generando ridondanze, duplicazioni, un aumento dei costi e riducendo di fatto la qualità dei servizi. Non ci sono solo gli sprechi della politica, ma i danni da cattiva programmazione e da cattiva gestione. Nessun progetto di riforma può essere valido senza avere sciolto questi nodi.

Per mantenere il controllo dei conti pubblici, l'unica risposta che si è riusciti a trovare è stata per anni quella dei tagli lineari. Attraverso i tagli indiscriminati, però, molti servizi e funzioni pubbliche di primaria importanza, come la sicurezza, l'ambiente o la protezione degli interessi nazionali all'estero, sono compromessi. L'Italia è l'unico grande Paese europeo che si è privata dell'ente di previdenza del pubblico impiego. Oggi sembra prevalere l'idea che la pubblica amministrazione sia la palla al piede del Paese, quasi che eliminandola si risolverebbero tutti i problemi.

I più autorevoli osservatori internazionali sostengono da tempo che la crescita economica è più robusta nei Paesi in cui le istituzioni e le amministrazioni pubbliche hanno elevata qualità e regolano in modo efficace, ma non ingombrante, le attività d'impresa.

Quando la pubblica amministrazione sarà considerata un investimento per il Paese prima che un costo? Quando impareremo dalle lezioni degli altri grandi Paesi europei, Francia e Germania in testa, che vedono nella pubblica amministrazione, ovviamente efficace ed efficiente, uno dei pilastri su cui basare lo sviluppo della Nazione? Infermieri, carabinieri, vigili del fuoco, magistrati, insegnanti: questa è la Pubblica Amministrazione. Davvero qualcuno pensa che se ne possa fare a meno?

La soluzione è in percorsi di riforma e razionalizzazione che scaturiscano dalle funzioni e coinvolgano anche la macro-organizzazione.

2. Misure gestionali o liberalizzazioni? (artt. 1, 2, 3, 4, 11)

Il disegno di legge interviene sulla semplificazione gestionale per norma, volendo fissare per legge quelli che dovrebbero essere gli obiettivi di programmi d'azione.

In primo luogo, intervenire per la millesima volta sulla Legge 241 del 1990 risente di una cultura giuridico-formalistica non più attuale, figlia della cultura del legislatore onnipotente.

Inoltre vi sono misure di carattere gestionale che vengono previste in una delega legislativa con l'effetto di rinviare atti che potrebbero essere adottati subito. Il contenuto è certamente condivisibile, ma, inoltre, si rischia di fissare nei decreti legislativi, ossia in norme di rango primario, contenuti che devono essere flessibili, anche in relazione all'evoluzione tecnologica.

Il tutto nell'ottica di una PA dispensatrice di certificati, autorizzazioni e nulla osta (ministeriale ed ottocentesca), **laddove non sono considerati i servizi pubblici, che oggi costituiscono il core business di una pubblica amministrazione moderna**, come l'istruzione, la sanità, i servizi agli anziani, la mobilità, i servizi culturali e museali, e così via.

È urgente e necessario, invece, un percorso di reale liberalizzazione delle attività economiche e delle professioni («ridurre il perimetro»), fissando regole chiare e stabili che diano ambiti di libertà certi e definiti agli operatori economici.

La misurazione degli effetti e degli impatti dei servizi pubblici consentirà d'individuare le politiche pubbliche effettivamente utili per il Paese, in un'ottica di rapporto fra costi e benefici.

Un rischio infine da evitare è quello di investire ingenti risorse pubbliche nella creazione di nuove reti informatiche, laddove già esistono infrastrutture tecnologiche che servono larghissime parti della popolazione e che si prestano a sviluppi federati, *in primis* quella dell'INPS, che è già arrivata a rilasciare oltre quindici milioni di PIN.

3. Riorganizzazione dell'amministrazione (artt. 7, 8 e 13)

Dalla metà degli anni novanta il numero delle pubbliche amministrazioni, ivi compresi enti strumentali e soggetti partecipati, è aumentato del 30%; i procedimenti amministrativi sono ormai frammentati fra più centri amministrativi; crescono gli affidamenti agli esterni e la creazione di soggetti *in house*. In poche parole si è avuta una crescita interna ed esterna del perimetro della spesa pubblica, destinando in tal modo gran parte delle risorse pubbliche al funzionamento invece che ai servizi. Si è perso il riferimento alle funzioni: circa la titolarità delle stesse e le risorse da attribuire loro.

Prima ancora che un «sovraccarico di governo pubblico», si è avuta una crisi da inefficienza, dovuta alla scarsa cultura manageriale presente nell'amministrazione italiana ed all'approccio «proprietario» nella gestione delle risorse pubbliche. Più ospedali, più università, più enti non hanno significato più servizi, ma più spesa. La frammentazione delle competenze e le diseconomie di scala hanno portato a un incremento della spesa ed a un peggioramento della qualità dei servizi. È necessario sottoporre ad esame il percorso di decentramento avviato negli anni novanta e proseguito con le modifiche costituzionali del 2001, per individuare il modello istituzionale più efficiente ed efficace al fine di garantire i diritti sociali essenziali: non si tratta solo di salvare i bilanci, bensì di salvare anche le funzioni e i servizi pubblici dalle inefficienze.

D'altra parte, il tentativo di separare gli organi di indirizzo politico dagli organi di gestione non ha funzionato, anzi, soprattutto dall'introduzione dello *spoil system* nel 1998, ha prodotto un aumento dell'influenza della politica nella vita amministrativa.

Riteniamo che la delega in discussione sia l'occasione per affermare la distinzione fra organismi di indirizzo politico ed enti di gestione amministrativa, affidando alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed ai Ministeri i compiti di programmazione, impulso, indirizzo, allocazione delle risorse, coordinamento e controllo sull'attuazione delle politiche pubbliche ed affidando, invece, ad agenzie ed enti i compiti di gestione amministrativa nell'ambito delle scelte di programma, degli obiettivi e delle direttive fissate dalla Presidenza del Consiglio e dai Ministeri, con la missione di assicurare l'attuazione delle politiche pubbliche e i servizi al cittadino ed alle imprese secondo procedimenti indipendenti e con risultati da sottoporre a verifiche periodiche. Sarà così più agevole anche fissare i livelli essenziali delle prestazioni e gli standard di qualità dei servizi, nonché costi e fabbisogni standard.

Si potranno così eliminare le duplicazioni organizzative e funzionali, sia all'interno di ciascuna amministrazione, sia fra di esse, con eventuale trasferimento, riallocazione o unificazione delle funzioni e degli uffici esistenti, e prevedere i tempi e i modi per l'individuazione, in ogni settore della pubblica amministrazione, degli organi ed enti ancora necessari in relazione alla rilevanza e complessità delle funzioni; tale individuazione dovrà comportare la soppressione immediata

delle funzioni e dei compiti divenuti superflui e la fusione o soppressione di enti con finalità omologhe o complementari, ovvero la definitiva liquidazione degli enti inutili.

Ancora, sono completamente assenti alcuni dei meccanismi operativi indispensabili a favorire il movimento della macchina organizzativa: la selezione, la formazione, la valutazione e la leva retributiva del personale non dirigente: in particolare, mancano l'estensione della contrattualizzazione del pubblico impiego alle categorie oggi escluse (fatta eccezione per i magistrati, il personale militare, il personale della carriera diplomatica) e l'introduzione dell'apprendistato nella pubblica amministrazione come nel privato.

La delega è anche l'occasione per coordinare le disposizioni in materia di controllo su amministrazioni ed enti pubblici svolte sia dalla Corte dei conti che dalle amministrazioni pubbliche, in modo da elaborare un codice dei controlli pubblici che s'ispiri, fra l'altro, ai principi dell'*Internal Auditing*.

I processi di riordinamento e razionalizzazione dovrebbero essere accompagnati da adeguati processi formativi che ne agevolino l'attuazione, eliminando i vincoli legislativi sulla spesa per formazione.

4. Misurazione dell'azione amministrativa. Dirigenza pubblica. Valutazione e merito (art. 9)

La classe politica, nello Stato, nelle Regioni, nelle città, ha già tutti gli strumenti per valutare e sanzionare i dirigenti e il personale tutto. Ma si deve assumere la responsabilità di farlo in base a una valutazione dei risultati, senza ricorrere alla valutazione delle appartenenze.

Si chiede una dirigenza pubblica più flessibile; ma probabilmente lo è stata in questi anni ed anche troppo; abbiamo avuto una dirigenza che ha detto troppi no o che ne ha detti pochi?

I dirigenti pubblici non vogliono essere né inamovibili né permanenti. Essi chiedono, però, di essere giudicati in base alla capacità di gestire budget precisi ed obiettivi quantificabili, ad essi preventivamente affidati.

La **cultura della misurazione** consente di fare spazio al merito e restituire l'orgoglio e il prestigio della funzione pubblica. La misurazione, se diventa momento normale e continuo di verifica dei risultati, permette un nuovo rapporto fra amministrazione e collettività. La tendenza allo sviluppo di tali sistemi, quindi, non può che intensificarsi nei prossimi anni se si vuole perseguire l'obiettivo di un'amministrazione pubblica che, in adesione all'articolo 97 della Costituzione, fonda sul servizio al cittadino la sua stessa ragione d'esistere.

La valutazione realizzata secondo un metodo razionale e procedure trasparenti sottrae spazio alle «sensazioni» ed «apparenze», senza volere considerare fenomeni come la valutazione delle

«appartenenze». Oltre a ciò, la valutazione, evidenziando lo scostamento fra i risultati ottenuti e quelli attesi e la relazione fra le risorse disponibili utilizzate (strumentali ed umane) e le realizzazioni in termini di servizi, individua le carenze strutturali ed organizzative e le esigenze di supporto gestionale che prescindono dall'azione del dirigente: si può così avviare un processo virtuoso di miglioramento dei servizi offerti, in continuo riferimento ai valori collettivi del servizio pubblico. Solo un meccanismo trasparente di valutazione costituisce una garanzia per il valutato e una risorsa per il valutatore.

I risultati della misurazione dovranno essere, poi, elemento di valutazione preventiva ai fini dell'attribuzione degli incarichi dirigenziali, la quale, come insegnato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (*ex plurimis* sent. n. 103 del 2007), al fine di conformarsi al principio di imparzialità deve essere guidata da **criteri oggettivi**: proprio il criterio del merito richiede cautela in ordine a una generica equiparazione fra tutte le qualifiche e funzioni.

La Corte costituzionale ha costantemente affermato che il principio di **imparzialità**, unito quasi in endiadi con quelli della legalità e del buon andamento, costituisce un valore essenziale cui deve informarsi, in tutte le sue diverse articolazioni, l'organizzazione dei pubblici uffici (sent. n. 453 del 1990). Inoltre, ha sottolineato che «il principio di imparzialità ... si riflette immediatamente in altre norme costituzionali, quali l'art. 51 (tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge) e l'art. 98 (i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione) della Costituzione, attraverso cui si mira a garantire l'amministrazione pubblica e i suoi dipendenti da influenze politiche o, comunque, di parte, in relazione al complesso delle fasi concernenti l'impiego pubblico (accesso all'ufficio e svolgimento della carriera)» (sent. n. 333 del 1993). Affermazione, questa, che riprende le parole del relatore nella Seconda sottocommissione dell'Assemblea costituente sul testo che diverrà l'articolo 97 della Costituzione, per cui la necessità di includere nella Costituzione alcune norme riguardanti la pubblica amministrazione si riporta, fra l'altro, all'esigenza «di assicurare ai funzionari alcune garanzie per sottrarli alle influenze dei partiti politici. Lo sforzo di una costituzione democratica, oggi che al potere si alternano i partiti, deve tendere a garantire una certa indipendenza ai funzionari dello Stato, per avere un'amministrazione obiettiva della cosa pubblica e non un'amministrazione dei partiti».

L'AGDP è favorevole alla reintroduzione del ruolo unico. Essendoci il ruolo unico, che crea un vasto bacino fra cui scegliere il dirigente più adatto (e realizza una sorta di «mercato» della dirigenza pubblica), si limiti l'attribuzione di incarichi dirigenziali agli esterni solo per gli incarichi apicali (segretari generali e capi dipartimento) e nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione, fermi restando i requisiti professionali necessari ad assumere l'incarico di dirigente nelle pubbliche amministrazioni.

E per l'accesso al ruolo unico da anni ha mostrato di funzionare bene il meccanismo del corso-concorso gestito dalla SSPA, ora SNA. Si migliori quel meccanismo, che ha prodotto in questi anni oltre cinquecento dirigenti che hanno dato ottima prova di sé, e si eviti di inventare nuovi meccanismi come quello del concorso per «l'ircocervo funzionario-dirigente».

Al dirigente nel ruolo senza incarico dovrebbe trovare applicazione il meccanismo dell'articolo 34-bis del Decreto legislativo 165 del 2001 e l'assegnazione quindi alle amministrazioni che intendono bandire i concorsi. In ogni caso, non può la mera assenza di incarico motivo di licenziamento, che può (e deve) seguire solo a ripetute valutazioni negative o gravi fatti disciplinari.

LAGDP è favorevole all'abolizione per il futuro delle fasce giuridiche rigide per la dirigenza: **dalla carriera per anzianità alla carriera per merito, ovvero promossi per merito e retrocessi per merito.** La nostra proposta vuole basare la carriera dei dirigenti sulle responsabilità, valutazioni e competenze, in senso ascendente ma anche discendente. È possibile superare due fasce giuridiche rigide ed introdurre elementi di flessibilità che, collegati alla reintroduzione del ruolo unico, creino un «mercato» della dirigenza pubblica. D'altra parte, l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, come insegnato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (*ex plurimis* sentt. n. 103 e n. 104 del 2007), al fine di conformarsi al principio di imparzialità deve essere guidata da criteri oggettivi e deve rispettare la qualità professionale del dirigente. Al fine di evitare che il ruolo somigli a un elenco telefonico da cui pescare senza criteri legati alla professionalità, si propone di prevedere per il futuro un'articolazione del ruolo in **livelli differenziati di seniority in relazione alle esperienze maturate ed alle valutazioni ricevute**, con avanzamenti ma anche con retrocessioni a seguito di valutazioni negative; la distinzione avrebbe un rilievo ai fini economici ma soprattutto costituirebbe un criterio oggettivo di guida nell'attribuzione degli incarichi.

Noi siamo contrari a una concezione «patrimonialistica» della Pubblica Amministrazione: gli Uffici non sono di proprietà di questo o quel partito, o di questo o quel Governo. Che sia il merito a guidare le scelte sugli incarichi e sulle carriere.

5. Dai segretari comunali ai segretari di governo

Nell'attuale quadro normativo la risposta all'avvertita esigenza di garanzia della legalità, che non può essere soddisfatta esclusivamente mediante il ricorso allo strumento giurisdizionale, deve essere rinvenuta in quelle figure altamente qualificate già esistenti nella Pubblica Amministrazione. La circostanza che la Pubblica Amministrazione sia chiamata a un nuovo protagonismo nell'attuazione dei diritti e delle libertà previste dalla Costituzione fa sì che, allo stato attuale, e forse in maniera ancora più pressante di quanto già non avvenisse in passato, si

pongano i problemi legati al rispetto del principio di legalità e, più in generale, di legittimità dell'azione amministrativa e ciò, fondamentalmente, per due motivi: il primo motivo è che la Legge costituzionale 3 del 2001 ha disposto l'abrogazione degli articoli 125 e 130, cui è seguito il venire meno dei controlli preventivi di legittimità; il secondo è riconducibile, invece, al fatto che la riforma della Pubblica Amministrazione s'inserisce in un contesto storico in cui l'Amministrazione comunale è sempre più marcatamente orientata al rispetto di criteri di tipo aziendalistico.

La coesistente necessità di riconoscere, quando necessario, il principio di supremazia dell'interesse nazionale sull'autonomia locale induce, allora, a un modello di **federalismo responsabile**, differenziato e vigilato dallo Stato attraverso i Prefetti e i Segretari di Governo, avvalendosi, ovviamente, anche delle sezioni regionali della Corte dei conti. Uno Stato policentrico e polimorfo deve avere un sistema di controlli che non rallenti le decisioni degli Enti, ma che riveli e segnali le inefficienze e i fallimenti con immediatezza e prevenga le occasioni di corruzione.

I Segretari comunali, trasformati in Segretari di Governo, rappresentano la figura ideale, per tradizione e formazione, a garantire la legittimità preventiva degli atti, in osservanza del principio di terzietà che, come è noto, deve sottendere a qualsiasi funzione di controllo. Essi sono titolari in una o più municipalità provenendo dall'esterno e quindi garantendo la terzietà ed imparzialità dell'azione, assistono gli amministratori locali per la legittimità preventiva degli atti, ne verificano in continuo la stabilità di bilancio, riferiscono ai Prefetti ed alla Corte dei conti di tutte le anomalie rilevate. In particolare, lo squilibrio di bilancio viene segnalato ai Ministeri dell'Interno e dell'Economia e Finanza, sicché diventa possibile riconoscere tempestivamente lo squilibrio strutturale del bilancio. Si produce, in tal modo, un federalismo a geometria variabile, in base all'efficienza delle gestioni, tra Comuni «virtuosi», che possono beneficiare di premialità, e Comuni commissariati, finché sottoposti a piani di rientro. E, soprattutto, si determinano più efficienti modalità di autocontrollo degli amministratori e più tempestive possibilità di intervento dei soggetti vigilanti in modo da prevenire l'accumulo di debito, oneri pesanti per il bilancio dello Stato e la penalizzazione dei cittadini e delle imprese in termini di minori servizi e di maggiore pressione fiscale.

I Segretari di Governo, nella loro nuova accezione, sarebbero responsabili del potere regolamentare e statutario dell'ente, provvedendo alla redazione dei testi. Esprimerebbero pareri preventivi di legittimità sui provvedimenti riguardanti assunzioni e concorsi, concessioni di contributi, appalti e concessioni di beni, servizi e lavori, società partecipate, bilancio e sue variazioni, piano esecutivo di gestione, rendiconto della gestione; sarebbero membri di diritto del Nucleo di Valutazione/OIV e della delegazione trattante di parte pubblica nelle relazioni sindacali. Essi eserciterebbero le funzioni notarili e sarebbero i referenti della Corte dei conti,

del Prefetto, del MEF – Ragioneria Generale dello Stato e dell'Anac per tutte le questioni di rispettiva pertinenza.

Conclusioni

Le misure previste, che potremo conoscere meglio quando parleremo dei decreti legislativi, non ci consegnano un'amministrazione che costi meno e funzioni meglio. Si limitano a riorganizzazioni parziali senza avanzare verso il futuro.

L'attenzione è sul funzionamento interno e non sui servizi. Questo approccio caratterizza anche la trasparenza: rivolta a conoscere gli stipendi, ma non cosa fa e cosa realizza un'amministrazione.

Il Paese e il *policy maker* devono essere messi in grado di sapere quante persone vengono intermedate dai centri per l'impiego, quanti incentivi vengono dati, a chi e come vengono utilizzati e quale impatto producono, le percentuali di impegno e spesa dei fondi comunitari, i dati sull'ambiente, sulla riduzione della criminalità; in una parola, è necessario misurare e rendere conoscibili le performance delle pubbliche amministrazioni.

Siamo di fronte a un provvedimento che in larga parte non è sbagliato, ma inutile. Si abbia il coraggio di fare una vera riforma.