



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 6

*N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.*

**1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE** (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA PER L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA  
NELL'AMBITO DELL'ESAME IN SEDE REFERENTE DEL  
DISEGNO DI LEGGE IN MATERIA DI RIORGANIZZAZIONE  
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

201<sup>a</sup> seduta: martedì 30 settembre 2014

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

**I N D I C E****Audizione di esperti, di organizzazioni sociali e di associazioni**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 9, 11 e <i>passim</i>	<i>COTTARELLI</i> . . . . .	Pag. 3, 9
CALDEROLI ( <i>LN-Aut</i> ) . . . . .	14	<i>FERRANTE</i> . . . . .	11, 14
CRIMI ( <i>M5S</i> ) . . . . .	6		
LO MORO ( <i>PD</i> ) . . . . .	8		
MAURO Giovanni ( <i>GAL</i> ) . . . . .	7		
* PAGLIARI ( <i>PD</i> ) . . . . .	7, 15		

---

**N.B.** L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà: GAL; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Nuovo Centrodestra: NCD; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Per l'Italia: PI; Scelta Civica per l'Italia: SCpl; Misto: Misto; Misto-Italia Lavori in Corso: Misto-ILC; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.*

*Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Rughetti.*

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, Carlo Cottarelli, commissario straordinario per la revisione della spesa, e Alfredo Ferrante, presidente dell'Associazione degli allievi della Scuola superiore della pubblica amministrazione.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,05.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### **Audizione di esperti, di organizzazioni sociali e di associazioni**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa nell'ambito dell'esame in sede referente del disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, sospesa nella seduta del 25 settembre scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi prevista l'audizione di esperti, di organizzazioni sociali e di associazioni.

Sono presenti il commissario straordinario per la revisione della spesa, Carlo Cottarelli, e il presidente dell'Associazione degli allievi della Scuola superiore della pubblica amministrazione, Alfredo Ferrante, che ringrazio per la disponibilità.

Quindi do subito la parola al dottor Cottarelli.

*COTTARELLI.* Signora Presidente, la ringrazio per questa introduzione e per l'invito.

La riforma della pubblica amministrazione è un provvedimento di fondamentale importanza per l'economia italiana e il mio giudizio sul testo del disegno di legge delega in esame è ampiamente positivo. I miei commenti riguarderanno, pertanto, alcuni aspetti specifici ai quali penso sia possibile apportare ulteriori miglioramenti.

Il primo aspetto concerne il legame tra la riforma della pubblica amministrazione e il processo di revisione della spesa, che hanno molti temi in comune. Alcuni di questi temi sono già stati affrontati nel decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (la mobilità, la fusione delle scuole di amministrazione, la riforma del Formez, la riduzione dei costi delle Autorità indipen-

denti) e sono stati trattati anche nel processo di revisione della spesa. Altri temi vengono ora affrontati in questo disegno di legge; penso alla presenza territoriale dello Stato, al coordinamento delle Forze di polizia, al Pubblico registro automobilistico e alle partecipate; anche questi sono temi di cui ci siamo occupati nel processo di revisione della spesa.

Da queste riforme dovrebbero derivare dei risparmi, ma noto che nel disegno di legge non si pone – almeno non esplicitamente – il raggiungimento di tali risparmi tra gli obiettivi di tale riforma. Secondo il testo contenuto nel disegno di legge, la riforma è diretta «a semplificare l'organizzazione della pubblica amministrazione rendendo più agevoli e trasparenti le regole» con l'obiettivo «di innovare la pubblica amministrazione». L'articolo 16 del disegno di legge recita che «dall'attuazione della presente legge e dei decreti legislativi da essa previsti non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica»; nella relazione che commenta il provvedimento si dice invece che si prevede l'invarianza degli oneri, cosa leggermente diversa, giacché «invarianza» significa che non vi è né aumento né riduzione di spesa. Forse si tratta soltanto di una questione di semantica, di chiarezza o di omissioni, ma sarebbe essenziale indicare il risparmio di spesa come uno degli obiettivi della riforma.

Si potrebbe obiettare che c'è bisogno di investire anche nel settore dell'amministrazione pubblica le risorse risparmiate per dare migliori servizi agli utenti, ai cittadini. È vero. Non è detto però che la cosa migliore sia investire tutti i risparmi che derivano dalla riforma della pubblica amministrazione per rafforzare la struttura della stessa pubblica amministrazione. In realtà, l'idea secondo cui tutte le risorse risparmiate in un settore o in un certo Ministero vadano reinvestite nello stesso settore o Ministero è uno dei maggiori ostacoli al raggiungimento di risparmi nel complesso.

Fra l'altro, nel disegno di legge in esame, l'ipotesi di invarianza della spesa scende anche a livelli più specifici; si stabilisce, ad esempio, che la riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato, come descritta nell'articolo 7, deve portare alla riduzione del personale impiegato in attività strumentali per dare più forza alle strutture che forniscono servizi diretti ai cittadini (quindi – nel modo in cui io leggo – a invarianza del personale). La domanda è se, invece, non sarebbe possibile risparmiare sul personale (ovviamente non si sta parlando di licenziamenti ma, ad esempio, di riduzione del *turnover*) e utilizzare i risparmi per la riduzione della tassazione. È una domanda che pongo. Questo è il primo punto generale relativo ai risparmi che non sono esplicitamente indicati.

Il secondo punto, di carattere generale, è che nel disegno di legge manca uno stretto legame tra riforma della pubblica amministrazione e definizione di migliori metodi per fissare gli obiettivi che devono essere raggiunti dalla pubblica amministrazione e per misurare i risultati di quello che la pubblica amministrazione cerca di ottenere. In altri termini, occorre introdurre e utilizzare, in pratica e non soltanto in teoria, degli indicatori per valutare se la pubblica amministrazione dà buoni servizi al pubblico. Senza ciò è impossibile valutare se la pubblica amministrazione funziona e risulta anche impossibile valutare alcune delle cose che la riforma della

pubblica amministrazione cerca di introdurre (ad esempio, legare più strettamente la retribuzione dei dirigenti ai risultati). Se non si identifica come misurare i risultati, diventa difficile introdurre questo legame. Credo, dunque, che occorra prevedere che la riforma della pubblica amministrazione includa adeguati processi per la fissazione degli obiettivi della pubblica amministrazione e la misurazione del raggiungimento di tali obiettivi.

L'impianto legale per fare questo già esiste, perché la legge 31 dicembre 2009, n. 196, ha introdotto in Italia i principi del cosiddetto *performance budgeting*, basato, appunto, sulla fissazione di determinazioni, programmi, obiettivi e indicatori. L'implementazione di questa legge è stata però molto carente e, secondo me, in connessione alla riforma della pubblica amministrazione, è essenziale e urgente rendere questa riforma effettiva. Occorre fissare – ovviamente non nella legge ma in pratica – chiari obiettivi che siano monitorabili da ogni amministrazione, ad esempio, obiettivi in termini di riduzione della durata media delle code per ottenere un certo documento. Cito questo esempio perché di recente ho fatto code parecchio lunghe per avere certi documenti. Occorre, a mio giudizio, un richiamo nella legge o, almeno, un impegno politico sulla necessità di rivedere il sistema degli indicatori e di riferire in Parlamento periodicamente sul raggiungimento degli obiettivi che erano stati fissati sulla base di questi indicatori.

Passo alla terza considerazione di carattere generale. La strada scelta per le riforme è abbastanza lunga: c'è il disegno di legge; ci sono i decreti legislativi; ci sarà l'implementazione. Spero che non si rinviino tutte le riforme in queste importantissime aree fino al completamento di questa strada. Non c'è motivo, ad esempio, per cui, con riferimento a un'area coperta dal disegno di legge (mi riferisco al coordinamento delle Forze di polizia) occorra aspettare il completamento di tutto l'*iter* di questo disegno di legge prima di introdurre azioni di miglior coordinamento. Lo stesso vale per il riordino del Pubblico registro automobilistico (PRA) dell'ACI: secondo me, non c'è motivo di attendere fino al 2016. Fra l'altro, non capisco perché il termine in quasi tutti i decreti legislativi sia stato fissato in 12 mesi. Forse, per alcuni decreti legislativi, sarebbe possibile completare il lavoro prima.

Oltre a questi tre punti generali, ho anche tre punti specifici da sottolineare. La prima considerazione riguarda la revisione, la riforma e il coordinamento delle Forze di polizia descritto all'articolo 7. Tale articolo non parla della necessità di evitare sovrapposizioni territoriali delle Forze di polizia. A mio parere, sarebbe davvero utile indicare esplicitamente questa necessità. L'eccessiva sovrapposizione delle Forze di polizia dal punto di vista territoriale è uno dei principali problemi nella situazione attuale. Il nostro ordinamento, peraltro, già include il cosiddetto principio di gravitazione, per cui – ad esempio – le Forze di polizia sono presenti prevalentemente nelle città, mentre i carabinieri prevalentemente nelle campagne. Nella pratica, però, questo principio non è stato sufficientemente realizzato.

In merito alla seconda considerazione specifica, si prevede la durata di incarichi triennali per i dirigenti. Tali incarichi, però, sono rinnovabili senza limite. Credo debba esserci un limite al rinnovo (una o due volte al massimo). È principio fondamentale del buon *management* avere un certo livello di rotazione effettivo tra i dirigenti, per evitare il consolidarsi di rendite di posizione e un controllo eccessivo da parte di individui in certe aree. Ciò diventa anche un impedimento per un adeguato controllo sull'azione degli individui stessi. Ci vuole, quindi, una rotazione effettiva. Secondo me, deve essere previsto un limite al numero di volte che un certo incarico viene rinnovato.

Infine, come ultimo commento specifico, non capisco per quale motivo il riordino delle attività delle partecipate, discusso nell'articolo 14, sia limitato alle partecipazioni azionarie e, quindi, alle società per azioni. Credo occorra un testo unico certamente su tutte le partecipate degli enti locali, ma – direi – indipendentemente dalla loro forma giuridica.

CRIMI (*M5S*). Commissario Cottarelli, intervengo in merito alla parte in cui lei ha parlato della revisione della spesa, ossia del fatto che il provvedimento in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche non ha come obiettivo una riduzione della spesa.

Concordo con lei che non può essere più limitata all'interno di un'area circoscritta l'invarianza di spesa, ma dovrebbe essere il più possibile ampliata per consentire, in presenza di una sacca di sprechi, di poterla poi destinare ad un'altra sezione in cui, magari, si rileva una carenza di risorse.

Ritengo, però, che l'efficientamento della pubblica amministrazione – vale a dire rendere più efficiente la pubblica amministrazione – e l'aver un servizio efficace ed efficiente sia già di per sé un minor costo per i cittadini e le imprese (lei ha portato come esempio le file agli sportelli). Certo, si deve intervenire per rendere tutto più efficiente e non apportare semplicemente tagli lineari. Quando si dice che si riduce il personale strumentale per aumentare quello operativo è perché si vuole rendere il servizio più efficiente. Con efficiente si intende una riduzione magari non diretta dei costi per i cittadini e le imprese, ma indiretta. Minor tempo vuol dire minore costo per una azienda che deve impiegare minore tempo per effettuare determinate operazioni e, di conseguenza, anche per il cittadino. Quindi, non sono pienamente convinto della visione secondo cui necessariamente il taglio della spesa sia una riduzione dei costi per i cittadini. A volte una maggiore efficienza può essere una riduzione indiretta, ma molto più tangibile, dei costi.

Per quanto riguarda le partecipate le chiederei maggiori informazioni, segnatamente sulla riduzione dei costi. Oltre all'allargamento a tutte le società partecipate, a prescindere dalla loro connotazione giuridica (quindi non solo le società per azioni), vorrei chiederle se ritiene sufficiente quanto è indicato nella riforma e, in particolare, se le deleghe inserite nel provvedimento al nostro esame siano così ampie, a 360 gradi, da lasciare massima libertà, senza indicare necessariamente una strada al Go-

verno nel definire i decreti legislativi. Le chiedo se non sia il caso di dare indicazioni più precise al riguardo.

MAURO Giovanni (*GAL*). Signora Presidente, sulla scia di quanto ha detto il collega Crimi che mi ha preceduto, vorrei avere maggiori delucidazioni. Innanzitutto, ritengo che il commissario Cottarelli avrebbe dovuto partecipare in prima persona alla redazione del testo del Governo perché quella sarebbe stata davvero l'occasione in cui il suo lavoro avrebbe potuto trovare una risponidenza.

A parte ciò, vorrei avere da lei, signor commissario, un chiarimento. Quando svolge il suo lavoro (non lo definisco di tagliatore di spese perché mi ricorda troppo il vecchio *west*), in che relazione pone il parametro «soddisfazione del cittadino» e quello «spesa-costo per il cittadino» rispetto al taglio della spesa pubblica? Nella riforma che lei ha citato, ad esempio, vengono previsti nuovi parametri che porteranno alla chiusura di alcune prefetture e di una serie di uffici periferici dello Stato. Ciò significa che il cittadino che prima otteneva un servizio nella propria città o nell'ambito della propria circoscrizione provinciale dovrà ora recarsi in altro luogo. Vorrei sapere se il costo che detto cittadino dovrà affrontare in termini di ore di lavoro e di benzina per effettuare questi spostamenti ha un valore. Vorrei capire, inoltre, in quale relazione questo costo viene messo rispetto al risparmio della spesa pubblica. Mi rendo conto che questa richiesta è in un certo senso cattiva. Infatti, qualora il risparmio della spesa pubblica fosse abbondantemente coperto da una maggiore spesa per il cittadino, il conto non tornerebbe a noi legislatori che dobbiamo avere a cuore l'interesse complessivo del Paese. Per noi che guardiamo ai numeri macroeconomici del prodotto interno e del sistema Paese nel suo complesso, alla fine, si avrebbe infatti un saldo se non di zero addirittura negativo. Vorrei per ciò capire come lei si è trovato in questa relazione.

PAGLIARI (*PD*). Signora Presidente, intervengo per rivolgere alcune domande al nostro ospite.

Nell'ottica della *spending review*, quanto pensa incida un quadro legislativo così frastagliato e confuso come il nostro? Quanto sarebbe importante una regolamentazione della produzione normativa che possa chiarire il quadro di riferimento, imponendo – ad esempio – il principio della legislazione per codici o per testi unici e per modifica degli stessi? Si tratta della proiezione del problema sulla razionalizzazione futura della legislazione vigente.

In secondo luogo, affronto il tema della dirigenza pubblica. Lei crede che, sotto il profilo dei criteri di valutazione da lei prima menzionati, il quadro della dirigenza pubblica – il ruolo unico con il contesto che lei ben conosce e che non sto quindi a ripetere – abbia una positiva incidenza sulla qualità, sulla verifica del lavoro?

Anche se non mi sembra sia menzionato nella delega, vorrei sapere se ritiene di attualità il tema della razionalizzazione del quadro della dirigenza e quindi quello del rapporto tra la quantità dei dirigenti e le esi-

genze effettive di natura dirigenziale all'interno della pubblica amministrazione. Pensa che, nell'ambito della riforma, sulla dirigenza potrebbero esserci principi che vadano proprio in questo senso?

Quanto al testo unico sulle società partecipate, condivido che il tema delle partecipate riguarda, in realtà, tutte le partecipazioni degli enti pubblici e non solo le società partecipate in senso stretto e che questa possa essere un'occasione utile per procedere a una razionalizzazione complessiva di tale sistema. Rispetto al disegno di legge delega, così come è formulato, vorrei sapere se ritiene che vi siano elementi utili su cui riflettere per collegare la razionalizzazione e la disciplina delle società partecipate, e quindi la tematica relativa ai limiti di tale strumento, anche al tema di un ulteriore controllo della spesa. Faccio un esempio, per farmi capire meglio, se non sono stato chiaro: il tema della limitazione delle società partecipate è connesso anche al tema di non creare società partecipate che abbiano sostanzialmente lo stesso oggetto sociale, lo stesso scopo e la stessa funzione. Se questo tema non viene chiarito, rimane sempre una possibilità di questo tipo e penso che su ciò si debba riflettere. È vero che il decreto legislativo n. 267 del 2000 regola il rapporto tra gli enti locali e le società partecipate, ma vorrei sapere, alla luce della sua esperienza, guardando questo tema dal suo angolo di osservazione, riguardante la *spending review*, quali criteri potrebbero essere introdotti per riportare alla vera efficienza, alla vera essenzialità e alla vera proporzionalità l'utilizzo dello strumento delle società partecipate da parte degli enti territoriali.

Vorrei sapere, inoltre, dal nostro audit che valutazione dà, sempre dal suo angolo di visuale, dell'efficienza del sistema di selezione dei dirigenti previsto dalla riforma in esame, avendo riguardo ai suoi effetti concreti. Personalmente credo che, in linea di principio, tale sistema, che tende ad oggettivare la selezione, sia giusto e corretto. Mi rendo conto che esso ha dei limiti, ma ritengo che il criterio a cui si ispira tale linea di tendenza sia corretto. Si pone però il tema del rispetto delle autonomie, anche se in questo caso si tratta di un problema tecnico giuridico in senso stretto. Vorrei sapere dunque che valutazione dà di questo sistema di selezione, tenuto conto dell'esigenza di rendere il criterio di selezione, non solo oggettivo, ma anche più efficiente, per quanto riguarda il versante della professionalità.

LO MORO (PD). Signora Presidente, ho apprezzato i rilievi avanzati da tutti i colleghi, oltre che la relazione e l'operato del nostro audit, che certo non può essere contenuto per intero nella discussione odierna, rendendomi anche conto dei limiti, oltre che del valore, dell'intervento che gli viene richiesto. Desidero dunque chiedere al commissario Cottarelli che valore possiamo dare, dal punto di vista della riduzione dei costi e della semplificazione normativa e, in concreto, rispetto alla normativa di cui stiamo discutendo, al fenomeno molto italiano della sovrapposizione normativa, che fa lievitare i costi e frena sicuramente gli investimenti esteri in Italia. Il rischio è che, all'interno della *spending review*, si parli



solo dei costi da evitare, ma non si inquadri il discorso nel sistema più generale. Non si pone infatti solo un problema di costi, ma anche di impostazione. Dico questo perché in concreto, rispetto agli enti pubblici, l'intervento che mettiamo in atto è quello dell'eliminazione delle segreterie comunali, mentre sappiamo bene che gli enti pubblici hanno semmai il problema della carenza di personale e, in particolare, di personale qualificato, oltre a quello del rispetto del Patto di stabilità.

Desidero evidenziare inoltre una questione legata alle società partecipate. Durante la mia esperienza da amministratrice locale, sono stata uno dei primi sindaci ad aver creato una società mista per i servizi pubblici sul territorio: la mia società è stata anche un simbolo positivo di quegli anni. Provo dunque un po' di fastidio nel vedere che quando si parla di società partecipate viene valutato, dall'opinione corrente, non lo strumento in sé, ma l'uso che ne è stato fatto. Lo stesso si può dire del lavoro precario, se vogliamo parlare di una materia che in questo momento sta occupando il dibattito parlamentare. Il lavoro precario e i contratti a termine sono stati anche un'opportunità per chi, con quei soldi guadagnati, ha potuto vivere. Oggi però si vedono solo gli effetti dell'uso distorto che è stato fatto di tali contratti.

Da sindaco, ho utilizzato una società mista per stabilizzare tutti i lavoratori socialmente utili (LSU) e i lavoratori di pubblica utilità (LPU) del mio Comune e proprio in questo senso, oltre che per l'efficacia dei servizi offerti, siamo diventati un Comune simbolo. Per ciò che riguarda dunque il tema delle società partecipate, il disegno di legge delega interviene sulle distorsioni di tale strumento, per cercare di porre dei paletti che contrastino gli aspetti negativi. Vorrei sapere però dal nostro auditore se non ritiene che sarebbe negativo, soprattutto nella prospettiva dell'associazione tra i Comuni, tornare al pubblico ed eliminare la possibilità di una gestione privatistica dei servizi, che non significa né gestione allegra, né gestione al di fuori delle regole.

**PRESIDENTE.** Commissario, qualora non riuscisse a rispondere oggi a tutte le domande che sono state poste dai colleghi o volesse integrare per iscritto la risposta che ci offrirà in questa sede, potrà farlo successivamente. Ovviamente, il materiale che sarà eventualmente consegnato alla Commissione sarà messo in distribuzione.

Do quindi la parola al commissario Cottarelli.

**COTTARELLI.** Signora Presidente, vorrei cominciare dalla questione delle società partecipate. Leggendo il testo del disegno di legge delega in esame capisco che vi è l'intenzione di preparare un testo unico sulle partecipate. Ciò non vuol dire però che la riforma delle partecipate debba attendere quel momento; anzi, come forse sapete, è stato richiesto al commissario di preparare un rapporto entro il 31 luglio scorso (è stato predisposto il 7 agosto, quindi con un ritardo di una settimana, che non è poi molto), contenente delle proposte sulla riforma delle partecipate. Sono state indicate 33 azioni, che dovrebbero essere assunte nell'area delle so-

cietà partecipate e, come è stato indicato da alcuni esponenti del Governo, l'intenzione è di utilizzare questo materiale in occasione della legge di stabilità, per formulare proposte di riordino in questa area.

Si era inizialmente pensato di introdurre una parte di queste norme nel decreto-legge n. 133 del 2014, il cosiddetto sblocca Italia, poi – credo opportunamente – si è deciso di dare una visione complessiva alla questione e di introdurre tali norme all'interno della legge di stabilità: stiamo dunque lavorando in questa direzione. Per descrivere cosa è contenuto nelle 33 azioni del rapporto ci vorrebbe un intero pomeriggio, ma rispetto alla domanda che è stata posta, è chiaro che le partecipate locali dovranno continuare ad avere un ruolo essenziale nella fornitura di servizi alla popolazione. Non c'è alcuna presunzione per cui il settore privato sia necessariamente migliore di quello pubblico nel fornire questi servizi. Nel rapporto c'è però una chiara indicazione, per cui le funzioni e i servizi che vengono forniti dagli enti locali, attraverso le partecipate, devono essere strettamente legati ai compiti istituzionali dell'ente, cosa che al momento non è. Oggi vediamo delle società partecipate che forniscono servizi che potrebbero benissimo essere forniti o che addirittura vengono già forniti dal settore privato, quindi con una duplicazione e con una turbativa della concorrenza.

Nel rapporto viene formulato anche un insieme di altre proposte; vedremo in che misura esse saranno recepite a livello politico. Da ciò che comprendo, per quel che riguarda questo settore, la legge delega darà un riordino alle diverse normative esistenti in materia. Non si tratta però di attendere fino a quel momento per procedere alla riforma delle partecipate.

Riguardo alla questione del risparmio di spesa e dell'efficienza dei servizi, è chiaro che se si riducono dei servizi pubblici importanti c'è un costo per la collettività. Questo si deve evitare. Le proposte di risparmio di spesa che abbiamo fatto in queste aree, nell'ambito dell'azione di revisione della spesa, vanno interpretate a parità di qualità del servizio. In altre parole, a parità di servizi che sono forniti alla cittadinanza, si può comunque risparmiare.

La domanda successiva è la seguente: se si ottengono dei risparmi dobbiamo necessariamente assumere che questi debbano rimanere nel settore o possiamo pensare che possano essere utilizzati per rafforzare altre aree della spesa pubblica o per ridurre la tassazione? Vorrei sottolineare il seguente aspetto: se, a parità di qualità del servizio, ci sono risparmi, si dovrebbe – a mio giudizio – lasciare aperta la possibilità di utilizzarli per migliorare la qualità dei servizi in quell'area, per migliorare altri servizi o per ridurre la tassazione. Con ciò intendo dire che non ci deve essere la presunzione che queste misure portino a un risparmio complessivo di spesa, ma non deve neanche esserci l'ipotesi per cui i risparmi di spesa non sono possibili. Elementi come la presenza territoriale dello Stato e il coordinamento delle forze di polizia (che sono elementi fondamentali in questa riforma), a mio giudizio, possono portare risparmi di spesa. Si tratta poi di dare una visione complessiva al bilancio dello Stato e vedere qual è

l'uso migliore che si può fare di queste risorse. Questo è il messaggio fondamentale delle cose che volevo comunicarvi.

Passo alle domande specifiche sulla legislazione, entrando in un territorio che non è più strettamente quello di revisione della spesa. Dopo un anno di lavoro e prima di lasciare il mio incarico alla fine di ottobre, la mia impressione – come commissario – è che vi sia troppa legislazione, troppa normativa e che sia davvero difficile orientarsi. Come si sa, a ciò si aggiunge la necessità di completare l'implementazione di cose passate prima di introdurre nuove cose: è un aspetto che ho visto costantemente. Ripeto, non sono un esperto in quest'area, ma questa è l'impressione che mi sono formato: è un problema fondamentale ridurre la creazione di nuove norme semplicemente perché il sistema diventa molto difficile da gestire.

Sulla dirigenza pubblica, non ho particolari punti di vista in merito al reclutamento di nuovi dirigenti, ma non è una cosa di cui mi sono occupato per cui preferirei non rispondere su questo tema. In realtà, nella relazione descrittiva del disegno di legge viene prevista la graduale riduzione del numero dei dirigenti, ove necessaria. Mi limito pertanto a una sola considerazione: se è prevista una riduzione del numero dei dirigenti, tendenzialmente ove appropriato, dovrebbero esserci dei risparmi; dunque, si pone di nuovo il problema di cosa fare di questi risparmi in generale.

Mi sembra di aver così risposto a tutte le domande.

**PRESIDENTE.** Commissario Cottarelli, ringrazio lei e i colleghi della Commissione. Non capita spesso un confronto così serrato con i nostri ospiti.

Do ora la parola al dottor Alfredo Ferrante, presidente dell'Associazione degli allievi della Scuola superiore della pubblica amministrazione, ricordandogli che la relazione dovrà contenersi nel tempo di 10 minuti e che ad essa faranno eventualmente seguito le domande dei colleghi.

**FERRANTE.** Signora Presidente, vorrei anzitutto ringraziare lei e i commissari per questa opportunità preziosa. Abbiamo già recentemente consegnato agli atti della Commissione un documento, che illustrerò molto brevemente nei tempi che ci sono concessi.

Mi siano consentite due parole su chi siamo. La nostra Associazione raccoglie e si rivolge a quei dirigenti pubblici che hanno conseguito tale qualifica attraverso la modalità del corso-concorso presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione, oggi Scuola nazionale dell'amministrazione. Ricordo che, ad oggi, stanno entrando in servizio i neocolleghi del quinto corso-concorso. Siamo circa 500 nelle pubbliche amministrazioni dello Stato; molti, peraltro, hanno intrapreso altre carriere: nella magistratura ordinaria, contabile e amministrativa e nelle organizzazioni internazionali; qualcuno anche nelle Assemblee legislative.

Quello che ci proponiamo (naturalmente non siamo un sindacato) è di fare cultura dell'amministrazione. Cerchiamo di operare nel Paese e di lavorare per una riflessione che porti a una pubblica amministrazione più

concreta, che riesca ad offrire migliori servizi ai cittadini. Ricordo che da alcuni anni abbiamo attivato una rete di collaborazione con molti enti, tra cui *Transparency International* e Cittadinanzattiva e tra le Onlus più riconosciute.

Prima di entrare nel merito del documento, che consta fondamentalmente di tre punti, vorrei ricordare che, rispetto a questo nuovo impulso di riforme, siamo stati inizialmente piuttosto critici con il Governo perché abbiamo avvertito accenti che ci hanno forse lasciato perplessi. Confidiamo però – anzi siamo sicuri – che questa fase, anche di legittima propaganda politica, possa lasciare il passo a un momento di riflessione più attenta sui punti cardine della riforma.

Il nostro documento si intitola: «Perché una p.a. di tutti ha bisogno di tutti». Una pubblica amministrazione di tutti deve essere di tutti, proprio perché pensiamo che sia arrivato il momento in cui tutte le componenti del Paese si rimbocchino le maniche (noi naturalmente per primi): una pubblica amministrazione che funzioni al meglio, ma in cui ci sia anche un ambiente sano, in cui l'impresa sana faccia bene impresa e la politica faccia bene politica.

Passo a illustrarvi brevemente i tre punti di cui si compone il documento: l'accesso alla dirigenza; le modalità di concorso pubblico che immaginiamo per il domani; il ruolo unico. Questi sono alcuni degli aspetti che vengono affrontati nel disegno di legge delega e che sono per noi i più importanti.

Quanto al primo punto, la nostra storia ci porta a individuare, per l'accesso alla dirigenza, come canale privilegiato, la Scuola nazionale dell'amministrazione. Riteniamo che il doppio accesso individuato nel disegno di legge perpetui un equivoco che ancora oggi esiste. Come ben sapete, attualmente è previsto un doppio accesso: un 50 per cento avviene con i concorsi delle pubbliche amministrazioni e un 50 per cento attraverso la Scuola. D'altronde, lo stesso ministro Madia, nel corso di una audizione presso le Camere, ha auspicato di estendere al cento per cento della dirigenza l'accesso per il tramite della Scuola. I motivi sono molti; mi limiterò a ricordarne uno. Per quanto riguarda l'accesso tramite la Scuola, si prevedrebbe un periodo di quattro anni da funzionario. Questo, però – come potete ben immaginare – a causa del passaggio universitario o di specializzazione, ci porterebbe a una entrata in dirigenza in età avanzata, fatto che probabilmente collide con l'esigenza che tutti avvertiamo di avere una dirigenza ringiovanita. Per inciso, ricordo che è uscita dall'ultimo concorso una neocollega di soli 27 anni. Reputo questo un contributo importante per la pubblica amministrazione. Al riguardo, proponiamo un esempio a noi vicino, quello dell'*École nationale d'administration*, che prevede semplicemente un accesso unico, tramite corso-concorso (lo chiamiamo così per semplicità) per quote, vale a dire un 40 per cento per i neolaureati o comunque per il personale non proveniente dalle pubbliche amministrazioni; un 40 per cento per coloro che già lavorano nelle amministrazioni; la restante percentuale per il personale che ha maturato esperienze diverse nel mondo del privato. Crediamo che questo possa portare a

un risultato che abbiamo avvertito sulla nostra pelle: creare cioè l'amalgama nella classe dirigente italiana. Devo dire che, nel nostro caso, avendo trascorso molto tempo nelle aule della scuola, nelle applicazioni pratiche presso i Ministeri, si è creata una colleganza che crediamo utile per la pubblica amministrazione e che ha portato a legami che continuano dopo anni.

Il secondo punto è che tipo di concorso crediamo possa essere utile per la pubblica amministrazione. È evidente che i tipi di concorsi pubblici fino ad oggi espletati sono eccessivamente nozionistici e improntati a un'ottica amministrativo-contabile, che riteniamo non più adatta in una società come quella attuale che corre. È evidente che una dimensione amministrativo-contabile è importante e deve essere solida. In generale, però, per chi lavora nella pubblica amministrazione, e in particolare per chi ricopre ruoli dirigenziali, servono caratteristiche diverse, ulteriori. Penso alle potenzialità di *leadership* piuttosto che a capacità di *management*, ma anche a quelle doti di equilibrio necessarie per gestire risorse umane e finanziarie. Tutti sappiamo che oggi la pubblica amministrazione tende – o dovrebbe tendere – a funzionare secondo logiche di *public governance*, nel senso cioè di gestire le reti di quegli attori che vogliono qualcosa dalla pubblica amministrazione. Bisogna dare risposte veloci. Per questo motivo troverete nel documento una proposta che tende a individuare tre fasi, vale a dire dei test di selezione nozionistici e psicoattitudinali, che hanno lo scopo di individuare quelle doti ulteriori che servono in una pubblica amministrazione, oltre naturalmente a prove di natura teorica più snelle.

L'ultimo punto è il ruolo unico. Si tratta di un elemento fondamentale nel nuovo disegno di legge, che noi richiediamo dal 2002, cioè da quando fu espunto dall'ordinamento. Come sapete, il ruolo unico è un calderone nel quale vanno a confluire tutti i dirigenti. Devo fare una premessa: ci convince il sistema di selezione per rose di candidati entro le quali operare una scelta per la dirigenza apicale che la futura o le future commissioni dovranno offrire al vertice politico. Ricordo, però, che è rimasta vigente una norma che prevede che il 50 per cento della dirigenza apicale possa venire selezionata tramite concorso pubblico. Probabilmente va svolta una riflessione in questo senso, per non dimenticare che quella norma va rivista.

Il provvedimento ci convince, ma siamo preoccupati, da una parte, in merito al diritto all'incarico per il dirigente. Siamo favorevoli a dirigenti che superino prove concorsuali severe. Se questo è vero, bisogna però che vi sia conseguentemente diritto all'incarico. Ricordo che un sistema, che potrebbe configurarsi con modalità di espulsione dal ruolo unico dei dirigenti, potrebbe prevedere una bizzarria. Potrebbe verificarsi, cioè, che un vincitore di concorso non riceva un incarico (nel provvedimento non è chiara la motivazione per la quale non si debba ricevere un incarico; noi riteniamo che ciò possa accadere solamente sulla base di *performance* negative) e che contestualmente un dirigente a chiamata politica (nel gergo definito «ex articolo 19, comma 6») possa tranquillamente conti-

nuare ad operare. Crediamo che, in un'ottica di amministrazione al servizio dei cittadini, questo rappresenti una criticità molto forte.

In sostanza – lo dico con parole molto semplici – ci preoccupa che il nuovo disegno della dirigenza pubblica (che, ribadisco, ci convince nella sua sostanza) possa orientarsi verso una sorta di precariato della dirigenza. Dico ciò non perché siamo per il posto fisso a tutti i costi, ma perché crediamo che una dirigenza ben formata e selezionata, continuamente aggiornata e sottoposta a criteri valutativi severi, possa ben operare per la collettività e a garanzia dell'imparzialità dell'azione amministrativa per tutti i cittadini solo se non è soggetta al volere del vertice politico di turno. Desideriamo, cioè, che venga finalmente individuato un sistema di autonomia, di rispetto dei diversi ruoli, che si basi su un principio a noi ben familiare. Mi riferisco alla separazione tra la politica e l'amministrazione: alla politica spetta legittimamente l'individuazione degli indirizzi generali, degli obiettivi generali strategici; all'amministrazione spetta trovare le migliori modalità per implementare questi obiettivi. Naturalmente la dirigenza dovrà essere parte di un processo valutativo severo e continuo. Ciò, per un solo motivo che ripeto: la garanzia del pari trattamento di tutti i cittadini da parte dell'azione amministrativa.

Non vado oltre. Ricordo due ultimi punti prima di chiudere la mia esposizione. In primo luogo, l'annullamento della differenza tra prima e seconda fascia ci convince (il cosiddetto «ascensore»). Rileviamo però che andrebbe probabilmente immaginata una qualche clausola di salvaguardia per coloro che hanno raggiunto una dirigenza generale.

In merito al secondo punto, ricordo che veniamo da anni in cui sono stati apportati alla dirigenza tagli lineari importanti, sicuramente dettati da esigenze rilevanti, ma che molto spesso hanno portato gli uffici a funzionare in modo appesantito, costringendo soprattutto gli uffici dei Ministeri (noi siamo portatori in particolare dell'esperienza dell'amministrazione centrale) a continui processi di riorganizzazione, che molto spesso hanno ingolfato l'attività quotidiana. Quindi, auspichiamo che l'eventuale rivisitazione, o comunque il nuovo quadro derivante dal ruolo unico, tenga ben presente che la quantità, il numero della dirigenza sia legato a un solo principio, quello delle politiche pubbliche ancora una volta legate a un obiettivo specifico: le effettive esigenze dei cittadini.

Mi fermo a questo punto e ringrazio ancora la Presidenza della Commissione e tutti i suoi componenti. Siamo disponibili a rispondere a qualunque domanda, a svolgere integrazioni documentali e a proporre, ove richiesto, formule emendative.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Signora Presidente, desidero porre una domanda diretta: vorrei sapere dai nostri auditi quanti sono i dirigenti che non hanno conseguito il 100 per cento dell'indennità di risultato.

FERRANTE. Il dottor Zucaro, ad esempio, non l'ha conseguito. Comunque, non ho con me il dato preciso, ma se desidera glielo posso far sapere. Devo dire che questo è un punto importante, ma che, a mio avviso,

si perde nella *vulgata* giornalistica. Senza entrare in tecnicismi, quando si opera una valutazione, naturalmente, lo si fa secondo delle scale ed è vero che la maggioranza della dirigenza si assesta nella fascia superiore, che a sua volta è graduata in fasce ulteriori. Il dato varia anche da amministrazione ad amministrazione.

Ciò che mi sento di dire è che forse la dirigenza pubblica non è così scarsa come la si dipinge, ma questa sarebbe una difesa d'ufficio. È vero certamente che la sfida che raccogliamo – e che anzi auspichiamo – è quella di un sistema valutativo fondato su obiettivi sfidanti. Per dirvi come funzionano le cose, gli obiettivi vengono naturalmente individuati dal vertice politico che, nella costruzione degli stessi, formula delle richieste alla struttura, valutando, sulla base di obiettivi strategici e politici, le cose che possono essere raggiunte nell'arco temporale di uno o di tre anni. C'è quindi una collaborazione tra vertice politico e amministrativo nella costruzione di questi obiettivi. Naturalmente immagino difficile arrivare alle conseguenze estreme di obiettivi irraggiungibili, perché altrimenti si creerebbe un blocco dell'amministrazione. Non nego che questa sia una sfida importante, su cui siamo aperti e intendiamo lavorare.

PAGLIARI (*PD*). Presidente, non abbiamo molto tempo, dunque la mia è solo una riflessione. Vorrei dire ai nostri auditi che – pur comprendendo il contesto – avrei avuto piacere che da parte loro, proprio perché sono stati allievi della Scuola superiore della pubblica amministrazione, fosse stata sollecitata una riflessione su temi come: «quale dirigente? per quale pubblica amministrazione?», oppure «quale dirigente in questa pubblica amministrazione?».

La seconda considerazione che mi permetto di fare, forse perché non ho compreso bene, riguarda il tema del rapporto tra politici e tecnici. È un argomento molto complicato e difficile, ma ritengo di dover sottoporre all'attenzione un punto, all'interno di questo rapporto delicato, che stiamo vivendo in Parlamento. Sarà colpa della politica, ma si pone comunque una questione costituzionale e democratica. In molti passaggi si registra una prevalenza della dirigenza ministeriale, nel caso, ad esempio, della conversione dei decreti-legge oppure del blocco dei decreti attuativi. È evidente la distorsione che ciò determina sul piano delle competenze costituzionalmente definite, dei procedimenti legislativi e quindi del complessivo funzionamento di un procedimento così decisivo come quello afferente alla funzione legislativa.

Capisco che il tempo a nostra disposizione è poco, ma ci tenevo a sottolineare questo aspetto, con tutto il rispetto per il diritto dei nostri auditi di dare il taglio che credono all'intervento che svolgono in sede di audizione.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Ferrante. Qualora i nostri auditi volessero avanzare ulteriori osservazioni sui punti toccati, anche dal senatore Pagliari, potranno consegnare alla Commissione per iscritto le loro considerazioni, che verranno poi poste in distribuzione.

Dichiaro quindi conclusa l'audizione.  
Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 15.*