



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 9

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

1^a 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

206^a seduta: giovedì 9 ottobre 2014

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

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

PRESIDENTE	Pag. 3, 9, 21 e <i>passim</i>	CASAGRANDE	Pag. 21, 27
CRIMI (M5S)	18	SAITTA	3, 7, 8
ENDRIZZI (M5S)	7, 8	SQUITIERI	9, 20
LO MORO (PD)	27		
* PAGLIARI (PD)	7, 9, 18 e <i>passim</i>		

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.

Intervengono il ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione Maria Anna Madia, il vice ministro dell'interno Bubbico e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Rughetti.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Antonio Saitta, il presidente della Corte dei conti Raffaele Squitieri e il segretario generale della Confederazione dei Dirigenti della Repubblica (Co.Dir.P.) Barbara Casagrande.

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 7 ottobre 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 in programma l'audizione di esperti, di organizzazioni sociali e di associazioni. Ascolteremo per primo il professore Antonio Saitta, che ringrazio per essere intervenuto. Cedo immediatamente la parola al nostro ospite, ricordandogli che il tempo a sua disposizione per l'intervento è di circa dieci minuti e che eventuali contributi scritti verranno acquisiti e distribuiti ai commissari.

SAITTA. Signora Presidente, ringrazio lei e la Commissione per l'invito a questa audizione.

Svolgerò molto rapidamente qualche osservazione di ordine generale sull'impianto del provvedimento alla nostra attenzione per poi prendere in esame alcune norme specifiche. Condivido l'intervento legislativo nel suo insieme, ma eviterò di soffermarmi su di esso per svolgere alcune considerazioni che spero possano essere utili ai lavori della Commissione e poi del Senato.

Credevo che il disegno di legge alla nostra attenzione si distingua innanzitutto per il contributo che fornisce al processo – da molti anni ormai registrato in dottrina – che vede un sensibile spostamento della funzione legislativa dalle Camere al Governo. Quello in esame è infatti un provve-

dimento denso di deleghe legislative e la dottrina da questo punto di vista da tempo ha individuato un anomalo sviluppo della legislazione delegata che si affianca allo sviluppo della decretazione d'urgenza. Ciò detto, mentre sulla decretazione d'urgenza proprio il Senato è intervenuto in sede di approvazione del disegno di riforma della Costituzione, recependo alcuni contenuti della legge n. 400 del 1988 e quindi costituzionalizzando alcuni orientamenti di giurisprudenza costituzionale per arginare lo sviluppo abnorme della decretazione d'urgenza, lo stesso non è avvenuto per la legislazione delegata.

A ciò si somma il fatto che il contenuto di una serie di deleghe previste dal disegno di legge è estremamente ampio, tanto che, per quanto riguarda alcune materie, si può configurare quasi una sorta di delega in bianco a favore del Governo: ad esempio, l'articolo 4 del disegno di legge n. 1577, sulla Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), indica dei criteri estremamente generici (richiamando la legge n. 241 del 1990) e sostanzialmente tautologici.

Questo disegno di legge, dovendo delegare al Governo la disciplina in tema di riordino delle amministrazioni pubbliche, potrebbe piuttosto rappresentare l'occasione per fare un più largo ricorso allo strumento dei regolamenti autorizzati, tale per cui le Camere si riapproprierebbero fino in fondo della loro funzione, dettando le norme fondamentali regolatrici della materia, affidando poi al Governo, sotto forma di regolamenti di delegificazione, la disciplina delle materie specifiche. In questo modo, tra l'altro, si otterrebbe un primo intervento fondamentale, quello di riformare settori importanti, al contempo delegificando e quindi snellendo gli interventi successivi.

Se si considera poi che molti degli interventi hanno nel dettaglio un contenuto politico assai relativo, forse lo strumento del regolamento di delegificazione potrebbe rivelarsi il più opportuno, dal momento che si conterrebbe l'esigenza delle Camere di riappropriarsi della funzione propriamente politica, dettando le norme fondamentali disciplinatrici della materia, con quella di affidare al Governo ciò che tecnicamente gli è proprio.

Un esempio in tal senso riguarda l'articolo 1 del provvedimento, in tema di accelerazione e semplificazione nei servizi per i cittadini e le imprese (informatizzazione dei rapporti con la pubblica amministrazione), o l'articolo 11, sulla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro; in questo caso le norme di indirizzo squisitamente politico hanno un peso relativo, ma c'è poi tutta una legislazione di dettaglio che potrebbe trovare spazio in un regolamento autorizzato, *ex* articolo 17, secondo comma, della legge n. 400 del 1988.

Rispetto al testo alla nostra attenzione non parlerei poi di una vera e propria legge di riordino organico della pubblica amministrazione, dal momento che si riscontra una certa episodicità degli interventi nelle materie in esame: si pongono infatti in essere delle riforme, da molto tempo attese da vari settori, anche strategiche per la vita dell'amministrazione pubblica,

ma non legati da una visione unitaria, se non quella legata alla necessità di una maggiore efficienza.

Peraltro, talora si interviene su istituti già particolarmente «tormentati» da una serie di riforme succedutesi negli anni, sicché l'obiettivo della semplificazione, soprattutto per ciò che attiene ai rapporti del cittadino con l'amministrazione, alla fine viene a complicarsi. Tanto per fare un esempio, l'articolo 2 del disegno n. 1577 interviene e conferisce delega al Governo per riformare la Conferenza dei servizi, ma occorre considerare che il decreto-legge n. 133 del 22 settembre di quest'anno, ancora non convertito in legge, è già intervenuto sul medesimo istituto. Analogo discorso va fatto per la SCIA, tenuto conto che l'istituto è già stato riformato dal decreto-legge n. 90 del 2014 e ora, a distanza di poche settimane, si conferisce delega al Governo per intervenire nuovamente sullo stesso.

Sempre con riferimento all'impianto del provvedimento (ma questa è una costante che ricorre nella gran parte delle volte in cui si mette mano alla riforma dell'amministrazione pubblica), si riscontra una certa tendenza centralista da parte del legislatore, laddove l'articolo 118 della Costituzione, a maggior ragione nel testo riformato, per ciò che attiene all'esercizio concreto delle funzioni amministrative, privilegia il decentramento a favore dei Comuni.

Così come si valorizzano – e questo va indubbiamente apprezzato – gli istituti latamente di silenzio-assenso; ciò detto, l'esperienza pratica dimostra però che (il riferimento è chiaramente alla SCIA, ma anche alla Denuncia di inizio attività edilizia (DIA)), in tutte le materie nelle quali si applicano queste forme di avvio dell'attività sotto la responsabilità del dichiarante, se parallelamente non si interviene limitando o circoscrivendo i limiti del potere di annullamento d'ufficio delle amministrazioni, si rischia di trasferire le inefficienze dell'amministrazione sulle spalle dei cittadini e delle imprese che, assumendosene la responsabilità, avviano la propria attività. Da questo punto di vista, la giurisprudenza riporta una ricca casistica, che riguarda interventi ad esempio in materia di edilizia, ma direi imprenditoriali in genere, che riferisce di come, a distanza di mesi o di anni dall'inizio di quegli interventi, quando l'esposizione finanziaria dell'imprenditore si era totalmente consolidata, sia intervenuta l'amministrazione annullando d'ufficio tali interventi, determinando conseguenze spesso irreparabili.

Si è già intervenuti limitando il potere di annullamento e di revoca d'ufficio ed anche la legge delega contiene alcune norme in tal senso; tuttavia, occorre considerare che la giurisprudenza amministrativa ha sempre interpretato in materia assai ampia il potere di autotutela della pubblica amministrazione. Credo pertanto – ed al riguardo vi sono orientamenti dottrinali amministrativisti molto noti – che sia opportuno cogliere questa occasione per intervenire in tal senso.

Mi pare inoltre si ravvisino, ad esempio in riferimento all'articolo 7 in materia di riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato, profili di una delega oggettivamente troppo ampia a favore del Governo. La Corte

costituzionale fino a oggi è intervenuta sull'eccesso di delega soprattutto nei rapporti tra legge e decreto delegato e non tanto sui contenuti della legge delega, il che ha consentito spesso al Parlamento di approvare deleghe quasi in bianco a favore del Governo.

Temo che la giurisprudenza costituzionale – e qualche segnale in tale direzione c'è già – potrebbe intervenire su questo aspetto, così come ha fatto per i decreti-legge.

In questo provvedimento vi sono norme dal contenuto molto ampio. La mia lettura del testo può essere sbagliata, ma, a mio avviso, con l'articolo 7, lettera *a*), laddove si parla di riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente e del territorio, mi sembra che sostanzialmente si dia una delega in bianco al Governo affidandogli il potere di riformare incisivamente le forze di polizia. Si tratta, ripeto, di una delega molto incisiva a favore del Governo.

Lo stesso vale per quanto previsto alla lettera *b*) dell'articolo 7, in tema di riforma dei poteri della Presidenza del Consiglio dei ministri. Ci sono anche profili che vanno letti attentamente con riferimento all'articolo 95 della Costituzione, e in generale alla legge n. 400 del 1988. Anche in questi casi si paventa il rischio di violare un'implicita riserva di legge formale contenuta nell'articolo 97 della Costituzione.

Inoltre, la riforma delle prefetture interviene in un regime transitorio, perché se il disegno di riforma della Costituzione giungerà rapidamente a conclusione, come tutti auspichiamo, avremo una riforma delle geografie delle prefetture nel momento in cui le Province verranno sostanzialmente soppresse. Anche rispetto alla stessa legge Del Rio, che da questo punto di vista è una legge ponte in attesa della riforma costituzionale, da qui a breve, riformata la Costituzione, si avvertirà la necessità di intervenire nuovamente sugli ambiti territoriali e materiali di competenza delle prefetture.

La norma sulla soppressione dei segretari comunali, di cui all'articolo 10 del disegno di legge n. 1577, mi ha in una certa misura sorpreso, perché dall'articolato e anche dalla relazione non se ne evince in maniera inoppugnabile l'utilità. La figura del segretario comunale risponde a un'idea antica, che inizia dalla riorganizzazione voluta da Cavour fino ad arrivare, compiendo un salto un po' acrobatico, alle cosiddette riforme Bassanini degli anni Novanta, ossia quella di un'amministrazione che ha due vertici: uno di indirizzo politico e uno strutturale. Al di là di questo aspetto, i segretari comunali rappresentano un corpo di funzionari pubblici spesso di alta o altissima competenza professionale, che all'interno dei Comuni, soprattutto piccoli e medi, rappresentano un riferimento prezioso di competenze. Teniamo presente che lo sviluppo della carriera dei segretari comunali fa sì che abbiano esperienze maturate in più amministrazioni, e questo rappresenta un arricchimento professionale fruttuoso per le strutture amministrative degli enti locali. Peraltro, bisogna ammettere che la dirigenza locale, soprattutto quella a tempo determinato, non sempre è dotata di esperienza adeguata. Alla luce di quanto detto, credo che la

norma in materia di segretari comunali andrebbe opportunamente approfondita nei suoi contenuti.

Quanto al pubblico impiego, di cui all'articolo 12, ritengo che la proposta originaria abbia una certa ambiguità di base. Non si capisce se la delega affidata al Governo sia diretta ad emanare un testo unico compilativo della legislazione esistente ovvero innovativo. Se questa è l'ipotesi, mi pare che la delega sia troppo ampia ed autoreferenziale, perché se davvero il Parlamento intende dare al Governo una delega per riformare ed innovare l'ordinamento del pubblico impiego, forse qualche principio e criterio direttivo più esplicito dovrebbe fornirlo.

La norma di invarianza finanziaria (prevista all'articolo 16) è ormai un *refrain* che ricorre in tutti i provvedimenti legislativi per esigenze troppo note per dover essere ribadite. Credo che una riforma di questa ampiezza in realtà non potrà non determinare variazioni finanziarie sul bilancio dello Stato: basti pensare alla riforma delle prefetture o alla razionalizzazione delle forze di polizia, che non potranno non produrre conseguenze finanziarie di rilievo.

ENDRIZZI (M5S). Professor Saitta, vorrei avere maggiori chiarimenti su quanto ha dichiarato in merito alla riforma delle prefetture in relazione alla riforma costituzionale. Mi sembra che lei, parlando di legge ponte con riferimento alla cosiddetta legge Del Rio, confermi quanto in questa sede abbiamo più volte ripetuto – senza essere però mai ascoltati in maniera adeguata – prefigurando una stortura nell'utilizzo della via legislativa in luogo di una riforma costituzionale. Sostanzialmente si è detto che mancava una copertura. A suo avviso, come si collegano riforma Del Rio, legge delega attualmente in elaborazione e riforma costituzionale?

PAGLIARI (PD). Signora Presidente, chiedo al professor Saitta una valutazione sull'articolo 8 del disegno di legge n. 1577. Immagino che il nostro ospite l'abbia considerato fra le disposizioni positive, ma dal punto di vista dei contenuti, cioè delle singole fattispecie, ha qualche considerazione in più da offrirci?

SAITTA. Le Province sono enti locali, ma anche ambiti di decentramento di funzioni statali e regionali; sono state considerate tali da sempre dalla legislazione. Pertanto, la soppressione delle Province come enti locali, come le abbiamo conosciute finora, apre secondo me una serie di problemi per quanto riguarda i perimetri delle Province quali enti di decentramento di funzioni statali e regionali. Ricordo, ad esempio, che il 28 settembre è scaduto il termine assegnato della legge regionale siciliana n. 8. In Sicilia, come sapete, sono state approvate delle leggi molto diverse dalla cosiddetta legge Del Rio. Entro il 28 settembre, i Comuni siciliani erano chiamati a decidere se staccarsi dagli ambiti provinciali attuali e costituire nuovi liberi consorzi tra Comuni o aderire alle tre città metropolitane i cui perimetri non coincidono con quelli delle vecchie Province.

Rimane però il fatto che la Provincia resta un ambito di decentramento di funzioni statali e regionali: tutti gli uffici statali hanno una dimensione provinciale; le sovrintendenze e gli uffici del genio civile hanno una dimensione provinciale; l'organizzazione sanitaria ha base provinciale.

A conclusione del processo di riforma costituzionale, con la soppressione della Provincia come ente locale, che ne sarà della Provincia come ambito di decentramento di funzioni statali e regionali? Credo che se la soppressione costituzionale della Provincia determinerà, come la cosiddetta legge Del Rio ha già introdotto, una ridefinizione della filiera delle competenze dai Comuni fino allo Stato, si porrà allora il problema della perimetrazione intermedia. Questo credo che coinvolgerà anche le competenze delle prefetture, che nel presente disegno di legge si immagina di riformare facendone un luogo di coordinamento di tutti gli uffici statali collocati sul territorio. Ecco perché credo che la soppressione delle Province per via costituzionale inneschi una ridefinizione complessiva delle competenze degli enti locali e della distribuzione, sotto forma di decentramento, di funzioni statali e regionali sul territorio. Si tratta oggi di un processo *in itinere*. Quindi, occorre considerare che si avvia un ulteriore tassello di questa riforma quando il macrodisegno costituzionale ancora è all'esame del Parlamento.

ENDRIZZI (*M5S*). Per ragioni di maggiore chiarezza le pongo la seguente domanda: a questo punto si può immaginare di procedere operando su tre tavoli e tre livelli diversi, ovvero il disegno di legge Del Rio, la legge delega e la legge costituzionale – o piuttosto bisognerebbe – aver definito la legge costituzionale e poi, conseguentemente, gli altri passaggi?

Lei ha prima ricordato la possibilità che tutto questo abbia un impatto anche su altri aspetti, addirittura sui poteri della Presidenza del Consiglio. Chiedo allora se non sia più opportuno fermare il processo di delega al Governo in attesa che il quadro costituzionale sia compiuto, con o senza la riforma annunciata.

SAITTA. Senatore Endrizzi, le rispondo senza entrare in valutazioni politiche.

ENDRIZZI (*M5S*). Si tratta di una valutazione tecnica.

SAITTA. Sì, ma questa materia si illumina spesso di ricadute politiche.

È chiaro che razionalmente ci si dovrebbe attendere prima il completamento del disegno della macrostruttura per poi passare ai livelli successivi. Mi rendo conto però che non si può ingessare il sistema in attesa del completamento di un disegno riformatore, perché le considerazioni che lei ha svolto e che hanno preso spunto anche da mie osservazioni, si sarebbero potute fare tal quali nei decenni precedenti, nel corso dei quali è stata avviata una grande riforma costituzionale che però non si è conclusa.

Credo allora che si dovrebbero contemperare le diverse esigenze, quella di razionalità del processo riformatore, che lei ha opportunamente evidenziato, quella di dare delle risposte immediate alle esigenze del sistema, e, infine, quella di dare una delega al Governo – se delega deve essere – molto ben circostanziata e delimitata, onde intervenire nell’attuale contesto e nell’attuale quadro costituzionale, nella misura necessaria, con la consapevolezza che, comunque, si tratta di un intervento che dovrà essere ripreso quando si avrà un quadro costituzionale definito.

Si dovrebbe quindi intervenire subito su quegli aspetti sui quali è necessario farlo, con la consapevolezza però che la riforma sarà completata quando sarà definito il quadro costituzionale e quello della legislazione d’impianto generale. Come già sottolineato, nel caso in esame, più che di una riforma globale della pubblica amministrazione, parlerei di un corposo riordino di una serie di istituti e di materie di grande rilievo e non di un ridisegno organico dell’amministrazione dello Stato.

Rilevo poi che l’articolo 8 ha – questo sì – ambizioni di impianto definitive; si tratta di una tecnica di *drafting* legislativo che da molti anni il Parlamento utilizza per cercare di fare chiarezza e dare un ausilio interpretativo omogeneo. Tale tecnica sconta però il fatto che l’intervento legislativo successivo non sempre è del tutto coerente con le definizioni normative generali date. Questa che sembrerebbe pertanto una norma di apertura, non dico di un codice della pubblica amministrazione, ma di una legge di ridisegno organico della pubblica amministrazione, si trova invece ad essere collocata a metà di un provvedimento legislativo che, oggettivamente, non ha un respiro così globale e completo.

PAGLIARI (PD). Ringrazio il professor Saitta per il suo intervento.

PRESIDENTE. Congedo il professor Saitta cui vanno anche i miei ringraziamenti, in special modo per essersi soffermato, nella sua relazione, sull’articolo 7 del disegno di legge in esame, norma che, anche a mio avviso, rappresenta un passaggio cruciale di questo provvedimento, alla quale però fino a questo momento le audizioni non avevano fatto particolare riferimento.

Cedo quindi la parola a Raffaele Squitieri, presidente della Corte dei conti, ricordando che il tempo a disposizione per l’intervento iniziale è di dieci minuti. È altresì possibile depositare agli atti della Commissione documentazioni, memorie o ulteriori approfondimenti.

SQUITIERI. Signora Presidente, il termine di dieci minuti è piuttosto breve, ma cercheremo di rientrarvi.

Vorrei anzitutto sottolineare che i colleghi che mi hanno accompagnato sono anche coloro che mi hanno materialmente aiutato nella stesura della relazione che abbiamo provveduto a consegnare agli Uffici della Commissione ed alla quale mi richiamo, limitandomi quindi ad alcune battute riassuntive.

Sul piano generale, consideriamo quello al nostro esame un provvedimento coraggioso, ambizioso, molto ampio e completamente nuovo. Ciò premesso, desideriamo fare alcune osservazioni sui contenuti, perché, visto che siamo in sede di legge delega, la materia andrà poi ben disciplinata nell'ambito di un decreto delegato.

Da questo punto di vista e stante la necessità di puntualizzare alcuni profili, cercheremo di fornire delle indicazioni abbastanza puntuali, dichiarandoci sin d'ora disponibili a dare, anche in questa fase, un contributo di professionalità – in qualità di Corte dei conti – sia al Parlamento che al Governo.

Al riguardo, quanto sto per dire viene riportato anche nel documento che abbiamo consegnato agli atti.

Nel delineare il quadro programmatico di medio e lungo termine, la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014 offre una valutazione degli effetti sulla crescita economica di quattro linee di interventi di riforma strutturale, in corso di attuazione o di prossimo avvio. Si tratta delle riforme della pubblica amministrazione, del lavoro e della giustizia, nonché delle misure per la competitività. Anche se gli effetti attesi nel breve periodo appaiono stimati con criteri prudenziali (più 0,4 lo scostamento percentuale nel 2015 rispetto alla previsione tendenziale del PIL), si conferma il rilievo assegnato a tali interventi per le prospettive economiche e di finanza pubblica (più 3,4 per cento nel 2020, più 8,1 per cento nel lungo periodo). In particolare, alle misure volte all'innovazione, alla semplificazione e alla modernizzazione della pubblica amministrazione sono imputati effetti positivi sulla crescita per un punto percentuale nel 2020 e 2,3 punti percentuali nel lungo periodo; al provvedimento oggi all'esame del Parlamento è, inoltre, assegnata la natura di «collegato» alla manovra di bilancio per il 2015-2017, che il Governo si appresta a presentare alle Camere.

La stretta connessione con la strategia economico-finanziaria proposta dal Governo rafforza l'importanza di un attento esame delle numerose e complesse disposizioni nelle quali si articola il disegno di legge in discussione. Per l'occasione dell'odierna audizione, la Corte ha scelto di offrire all'attenzione del Parlamento una prima valutazione del provvedimento, affrontando le tematiche di maggiore rilievo delle materie in esso disciplinate. Resta confermata, peraltro, la più ampia disponibilità della Corte a fornire al Parlamento il proprio pieno supporto in relazione ad ulteriori esigenze informative e di analisi che dovessero emergere nel corso della discussione dei decreti delegati.

Inevitabilmente, alcune tematiche richiederanno istruttorie più ampie e meditate, ma si è inteso privilegiare la messa a punto di riflessioni operative, volte sia a confermare quelli che appaiono indirizzi condivisibili e interventi costruiti con coerenza, sia ad evidenziare aspetti problematici e punti critici.

In entrambe le direzioni, in più di un caso, la Corte ha già avuto modo di prospettare valutazioni nel quadro della propria attività di controllo e di referto. In alcune delle materie trattate non può non essere sot-

tolineato come il disegno di legge non operi correzioni al margine degli assetti ordinamentali, ma intervenga in direzione di cambiamenti radicali, rendendo più difficile e impegnativa la verifica degli effetti.

Il taglio riformatore ambizioso e molto ampio avrebbe, forse, richiesto – ad avviso della Corte – un approccio più aperto nel riconsiderare gli stessi confini entro i quali opera l'amministrazione centrale e locale. Un tema, quello della riflessione sul perimetro sostenibile dell'intervento pubblico, su cui la Corte si è più volte soffermata, considerandolo un percorso strategico ineludibile sulla via della revisione e della razionalizzazione della spesa.

Mi soffermo quindi brevemente sulla semplificazione, l'innovazione e l'anticorruzione, materie disciplinate negli articoli 1, 2, 3 e 6 del provvedimento al nostro esame.

L'articolo 1 reca la delega al Governo ad adottare decreti legislativi in materia di «Amministrazione digitale». In sede di audizione del presidente della Corte dei conti presso la Commissione parlamentare per la semplificazione, avvenuta il 12 marzo scorso, è stato evidenziato come, nonostante l'Italia sia stata tra le prime Nazioni europee ad approvare norme e regole tecniche in materia di documenti informatici e firma digitale, tuttavia, non siano stati ottenuti i risultati di fluidificazione dell'azione amministrativa nei termini auspicati. È, quindi, da condividere il nuovo conferimento, previsto nel disegno di legge, della delega al Governo per dare impulso alla digitalizzazione della pubblica amministrazione, fattore che può contribuire in modo decisivo al recupero di competitività dell'intero sistema produttivo.

Ad avviso della Corte, la previsione normativa evidenzia la volontà di procedere in tempi rapidi all'analisi dei procedimenti amministrativi necessaria alla reingegnerizzazione alla luce delle nuove tecnologie.

Si deve, tuttavia, ribadire quanto già affermato nella sede dell'audizione presso la Commissione parlamentare suddetta, e cioè che le politiche di semplificazione amministrativa mediante l'utilizzazione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione richiedono una previa valutazione dell'impatto della regolazione, che tenga conto del contesto organizzativo delle pubbliche amministrazioni e della strumentazione tecnica necessaria per dare piena operatività alle nuove norme.

Tra i principi e criteri direttivi indicati nel citato articolo 1 del disegno di legge è da evidenziare la completa dematerializzazione dei documenti amministrativi. A tale riguardo, la Corte osserva che il processo di dematerializzazione degli atti nelle pubbliche amministrazioni sovente si è limitato alle mere operazioni di protocollazione elettronica, e non si è ancora raggiunta una completa diffusione dell'uso di documenti informatici firmati digitalmente, della posta elettronica certificata (PEC), come strumento di trasmissione degli atti avente efficacia legale ai fini della prova dell'invio e della ricezione dei documenti, di piattaforme interattive per la completa digitalizzazione dei procedimenti amministrativi e dell'archiviazione sostitutiva dei documenti informatici. Ciò è dovuto, da una parte, ad una non ancora soddisfacente attitudine all'impiego delle nuove

tecnologie dei dipendenti pubblici, dall'altra, ai mancati investimenti in formazione finalizzata all'attuazione dei progetti di innovazione.

Degna di nota è la previsione, tra i principi e criteri direttivi, dell'aggiornamento continuo, anche previa delegificazione o deregolamentazione, delle modalità di erogazione dei servizi e di svolgimento dei processi decisionali, sulla base delle tecnologie disponibili e del grado di diffusione delle stesse presso gli utenti e di soddisfazione degli stessi. Appare condivisibile l'intento di adeguare dinamicamente i procedimenti amministrativi all'evolversi delle tecnologie, anche procedendo all'approvazione di nuove norme in base alla specifica autorizzazione legislativa a delegificare e a deregolamentare. Perplessità, tuttavia, sorgono in ordine ad un'autorizzazione alla delegificazione e alla deregolamentazione priva di specifici e dettagliati criteri che ne delimitino l'esercizio.

L'unicità dei punti di contatto con i cittadini e le imprese rappresenta da vent'anni a questa parte una criticità costante delle riforme amministrative. Gli insoddisfacenti risultati degli sportelli unici per le imprese fanno ritenere che un possibile rimedio alla scarsa efficacia delle misure di unificazione dei punti di contatto tra cittadini e imprese potrebbe essere la previsione, nei procedimenti amministrativi interessati dalla disposizione, di modalità autoapplicative unite a specifiche sanzioni per i casi di inerzia. Anche in tema di Conferenza di servizi si è dinanzi alla reiterazione del conferimento della delega per semplificare e rendere più efficace l'istituto.

Al riguardo si osserva, anche sulla base delle esperienze, che, in assenza di rigide regole in ordine alla validità delle decisioni adottate a maggioranza e dei necessari automatismi collegati al perfezionarsi del silenzio assenso di cui all'articolo 3, i risultati attesi, già mancati nel passato, appaiono di difficile realizzazione.

La Corte ritiene che l'istituto del silenzio assenso sia un profilo importante delle misure di semplificazione e di accelerazione, anche se le precedenti esperienze di estensione dell'istituto hanno incontrato resistenze da parte degli apparati burocratici che ne hanno inficiato, sostanzialmente, la reale efficacia. Si auspica, quindi, un sempre maggior numero di procedimenti che prevedano l'applicazione di tale istituto, salvaguardando, peraltro, le esigenze di garanzia della legalità e della trasparenza dei comportamenti nelle pubbliche amministrazioni. Ciò consentirà di rimuovere le persistenti inerzie in molti settori di attività delle pubbliche amministrazioni.

Sono, invece, da condividere le preoccupazioni sulle modalità di applicazione del silenzio assenso nell'ambito alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini. Pertanto, si esprime apprezzamento sulla previsione di termini più lunghi nelle predette materie nelle quali speciali garanzie sono assicurate dalla Costituzione.

Vorrei ora soffermarmi su alcuni punti nodali, che consideriamo di maggiore delicatezza. Mi riferisco, per esempio, alla normativa sulla dirigenza, rinviando per tutto il resto al testo che abbiamo consegnato agli atti della Commissione.

L'articolo 10 del disegno di legge contiene i principi e i criteri direttivi per l'esercizio di una delega legislativa concernente la riforma dell'assetto ordinamentale della dirigenza pubblica.

Sui problemi riguardanti l'attuale assetto ordinamentale della dirigenza pubblica, sui nodi irrisolti e sulle criticità della vigente normativa, la Corte si è recentemente espressa nel Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica, formulando una serie di osservazioni, che vengono riproposte nell'allegato riquadro 1 contenuto nella nostra documentazione ed al quale rinviamo. In particolare, in quella sede la Corte sottolineava la necessità di garantire un temperamento fra l'esigenza di assicurare la flessibilità dei modelli organizzativi e la salvaguardia di un'effettiva autonomia dei dirigenti nei confronti degli organi politici, nel quadro del modello prescelto fin dal decreto legislativo n. 29 nel 1993, basato sulla separazione tra indirizzo politico e attività gestionale.

La riforma proposta non sembra garantire questo punto di equilibrio, in quanto aumenta i margini di discrezionalità per il conferimento degli incarichi; una discrezionalità solo in parte temperata dalla previsione di requisiti legati alla particolare complessità degli uffici e al grado di responsabilità che i dirigenti sono chiamati ad assumere.

L'abolizione della distinzione in fasce, l'ampliamento della platea degli interessati, la breve durata degli incarichi attribuiti, il rischio che il mancato conferimento di una funzione possa provocare la decadenza dal rapporto di lavoro, costituiscono un insieme di elementi che potrebbero sacrificare l'autonomia dei dirigenti.

Senza entrare nel merito di una scelta esclusivamente politica, la Corte osserva come i criteri direttivi della riforma delineano un modello ordinamentale che privilegia, per il conferimento della titolarità di uffici anche di piccole dimensioni, non già il possesso di competenze specifiche legate alla conoscenza della complessa normativa dei settori di intervento, quanto il possesso di competenze manageriali che, come l'esperienza ha dimostrato, risultano di limitata applicabilità nell'ordinamento amministrativo. La nuova disciplina assegna, infatti, un peso prevalente alla pluralità delle esperienze e alla diversificazione della carriera, rispetto alla valutazione di una sperimentata professionalità specifica (si tratta di una scelta di fondo del provvedimento): criterio non preso in considerazione tra quelli previsti per il conferimento della titolarità di un ufficio, garantita dalla presenza di funzionari amministrativi. Ad avviso della Corte, andrebbero, pertanto, meglio delineati il criterio dell'interscambiabilità dei titolari degli uffici e le modalità per la selezione delle professionalità migliori, che rappresentano gli obiettivi della riforma. Poiché gli appartenenti al ruolo unico risultano, tenuto conto degli attuali limiti al tasso di ricambio del personale, più o meno coincidenti con i posti di funzione disponibili, potrebbero verificarsi difficoltà nel concreto funzionamento dei ruoli unici. Ciò in quanto la selezione dei titolari degli uffici potrebbe risultare condizionata dal diverso momento temporale di cessazione degli attuali titolari, con il rischio di non trovare tra i soggetti al momento privi di incarico professionalità adeguate ai posti da coprire.

L'articolo 10 dovrebbe contenere i criteri per una esaustiva definizione del nuovo assetto della dirigenza. Il testo, peraltro, non chiarisce se resteranno in vigore alcune norme specifiche contenute nell'attuale ordinamento, non espressamente richiamate. Si tratta, in primo luogo, del permanere o meno degli attuali vincoli assunzionali, della possibilità di conferire incarichi a soggetti esterni all'amministrazione (compreso il personale amministrativo), e dell'attribuzione di compiti di consulenza e studio.

Sotto il profilo del trattamento economico, l'articolo 10 contiene una rivisitazione in senso pubblicistico dell'attuale normativa. Alla contrattazione collettiva nazionale ed integrativa residuano, infatti, limitatissimi margini di intervento, non potendo in quella sede essere determinato né l'assetto della retribuzione complessiva, né il peso delle diverse componenti, legate in parte agli atti organizzativi di dimensionamento degli uffici. Sui possibili effetti finanziari connessi al riordino del trattamento economico, si rinvia all'allegato riquadro 2 contenuto nella nostra documentazione.

Merita in ogni caso di essere segnalato come, in controtendenza rispetto al principio di garantire che una rilevante quota dei trattamenti accessori venga attribuita solo in esito ad un adeguato percorso di valutazione (quindi, ad una sorta di meritocrazia), la retribuzione di risultato, attualmente pari ad almeno il 30 per cento del trattamento complessivo, secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 150 del 2009, venga ridotta ad un massimo del 15 per cento.

L'estensione del ruolo unico anche ai dirigenti delle Regioni e degli enti locali – questo è un punto molto delicato – viene ad incidere sulla materia riguardante l'organizzazione degli uffici, che l'attuale articolo 117 della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva delle singole Regioni. La normativa in esame non esclude espressamente dall'applicazione del ruolo unico neppure il personale delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano, che hanno ordinamenti particolari e comparti autonomi di contrattazione, nell'ambito di riserve statutarie ad intervenire sul trattamento economico e giuridico dei propri dipendenti.

Anche con riferimento agli enti locali va valutata la compatibilità del nuovo sistema delineato, con il riparto di competenze fra Stato e Regioni previsto dall'articolo 117 della Costituzione. Analoghe considerazioni valgono anche per il ruolo della dirigenza degli enti locali che è disciplinato con legge regionale.

La Corte prende atto della decisione di abolire la categoria funzionale dei segretari comunali e provinciali, scelta connessa con il mutato assetto costituzionale dei rapporti tra i diversi enti che compongono la Repubblica. Suscita, comunque, perplessità, anche sotto il profilo di possibili effetti finanziari non quantificati, l'automatica inclusione di tutti gli appartenenti alle fasce A e B dell'albo nel nuovo ruolo unico della dirigenza, nella considerazione che la piena equiparazione, sotto il profilo economico dei trattamenti, è tuttora oggetto di contenzioso.

La relazione tecnica afferma, con riferimento all'articolo 10, il carattere esclusivamente ordinamentale della delineata riforma. Al riguardo, il riquadro 3, che è molto dettagliato, si sofferma sul contenuto di alcune specifiche disposizioni che potrebbero avere effetti finanziari non presi in considerazione, legati principalmente all'istituzione di uffici, commissioni, comitati per complesse attività di gestione dei diversi ruoli unici ed alla maggior ampiezza temporale del periodo di formazione.

Con riferimento alla previsione dell'articolo 13 di riordino, la Corte ha da tempo auspicato la necessità di una revisione e di un coordinamento delle disposizioni, ripetutamente modificate ed integrate, contenute nel decreto legislativo. n. 165 del 2001,

Riguardo al potenziamento dei controlli sulla contrattazione integrativa, che riguarda oltre 10.000 enti, la Corte sottolinea come l'eventuale maggior coinvolgimento delle sezioni regionali non può prescindere da un effettivo incremento dei mezzi e delle dotazioni di personale dei predetti uffici.

Suscita perplessità, e merita di essere chiarito il criterio enunciato alla lettera g) del citato articolo – progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni – in un contesto caratterizzato dalla prevalenza di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, che di fatto limita la possibilità di reiterati interventi sugli assetti organizzativi e sulla composizione dei pubblici dipendenti (una volta assunto a tempo indeterminato il dipendente non può essere licenziato, quindi la flessibilità finisce).

Il riordino della disciplina delle partecipazioni costituisce anch'esso un punto molto delicato. Gli articoli 14 e 15 prevedono una delega legislativa per il riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche. In termini generali, i criteri e principi direttivi, da integrarsi con i più circoscritti principi previsti dall'articolo 12, appaiono molto ampi e non facilmente delimitabili. Ad evitare che i decreti delegati adottati ai sensi degli articoli 14 e 15 possano essere censurati per eccesso di delega, sarebbe opportuno che i criteri e principi in essi indicati venissero valutati alla luce del disposto dell'articolo 76 della Costituzione, così come dovrà essere chiarito il rapporto tra principi e criteri di delega e quelli già rinvenibili nella normativa vigente.

L'articolo 14 del disegno di legge dispone una delega legislativa per il riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche.

Si tratta di una materia che necessita certamente di una disciplina organica, meno frammentaria e più semplice di quella attualmente in vigore.

Oggetto esplicito di riordino è la disciplina relativa alle «partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche». Tuttavia, non sono infrequenti i casi di società a responsabilità limitata, ovvero di fondazioni, consorzi ed enti di altra natura giuridica, già oggi assoggettati ai medesimi obblighi previsti per le società partecipate (ad esempio aziende speciali e istituzioni), nel presupposto corretto che, al di là della differente natura giuridica, la disciplina pubblicistica vada applicata in maniera omogenea a soggetti che vivono di finanza pubblica derivata. Peraltro, l'intestazione

dell'articolo 14 appare in contrasto con la lettera *d*) del medesimo articolo, riferita a tutti gli organismi partecipati dagli enti locali.

Una delega ampia che voglia definire «criteri di scelta fra modello societario e modello dell'amministrazione autonoma o criteri per l'internazionalizzazione» (lettera *b*), dovrebbe dunque essere ragionevolmente estesa a tutto il complesso mondo delle interessenze patrimoniali detenute dalle amministrazioni pubbliche, senza essere *a priori* limitata al sottoinsieme costituito dalle società per azioni. Ciò nella consapevolezza che i modelli organizzativi di esercizio di funzioni e di gestione di servizi sono notevolmente cresciuti nel tempo, spesso con l'obiettivo di «portare fuori» dal bilancio dell'amministrazione di riferimento parti più o meno significative dei costi, sostanzialmente svincolandone la gestione dagli obblighi di contenimento della spesa.

In particolare, la «societarizzazione» delle funzioni amministrative attraverso la diffusione incontrollata del modello *in house* – che ha una natura ibrida non facilmente individuabile e declinabile – non ha risparmiato alcun livello di governo, generando incremento dei costi, duplicazione e sovrapposizione di strutture ed elusione dei vincoli pubblicistici (una sintetica trattazione del problema delle società *in house* delle amministrazioni centrali è contenuta nell'apposito riquadro 4). Anche al fine di ostacolare la proliferazione di soggetti partecipati nonché la sovrapposizione e duplicazione di competenze e costi, dovrebbe utilmente essere valutata l'opportunità di rendere più stringente, per l'amministrazione pubblica che assume una partecipazione, l'onere di esplicitare le considerazioni di «efficienza, efficacia ed economicità» che giustificano tale scelta.

Già da quanto fin qui osservato, emerge l'importanza di approdare ad una distinzione tra tipi di soggetti partecipati in relazione alle attività svolte e agli interessi pubblici di riferimento, con individuazione della relativa disciplina, stabilendo, in relazione al tipo di società, la portata delle deroghe rispetto alla disciplina privatistica.

Il contesto operativo mostra l'urgenza di una vasta opera di razionalizzazione della tassonomia dei soggetti partecipati, cui collegare la misura delle deroghe rispetto alla disciplina codicistica, per giungere alla definizione di uno o più statuti societari certi, applicabili alle diverse tipologie.

Non del tutto chiari risultano i criteri di applicazione del principio di «proporzionalità» delle deroghe alla disciplina privatistica. Se, come sembra, la deroga va misurata in termini di sacrificio dell'autonomia imprenditoriale conseguente alla previsione di vincoli pubblicistici, occorrerebbe prevedere che le «deroghe alla disciplina privatistica» fossero definite nei limiti di quelle strettamente necessarie «in relazione alle attività svolte e agli interessi pubblici di riferimento». Nella misura in cui queste deroghe, come già oggi avviene, comportino una «razionalizzazione e rafforzamento dei criteri pubblicistici per gli acquisti e il reclutamento del personale, per i vincoli alle assunzioni e le politiche retributive, finalizzati al contenimento dei costi», dovrebbe essere assicurata la previsione di sistemi di monitoraggio e strumenti di vigilanza che prevedessero anche

meccanismi sanzionatori, in caso di mancato rispetto, sia nei confronti degli amministratori della società che dell'amministrazione partecipante.

La lettera *d*) è tesa a rafforzare gli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità, e opportunamente dispone che si addivenga alla «precisa definizione delle responsabilità delle amministrazioni locali partecipanti e degli amministratori degli organismi partecipati». Non risulta chiara la ragione in base alla quale detto criterio di delega sia limitato ai rapporti intercorrenti tra i soli enti locati e organismi partecipati, escludendo quindi l'ampio mondo delle partecipate delle amministrazioni centrali.

L'occasione potrebbe essere colta per definire normativamente la complessa tematica della responsabilità amministrativo-contabile degli amministratori delle società partecipate. La lettera *e*) genera un'evidente area di sovrapposizione fra la delega di cui si discute e quella disposta al successivo articolo 15, in materia di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

I criteri di delega contenuti nell'articolo 15 (che devono pur essi essere integrati con quelli più generali fissati nell'articolo 12) presentano ancor più spiccati caratteri di genericità.

La lettera *a*), che prescrive la «definizione dei poteri di regolazione e controllo delle autorità indipendenti», non fissa alcun criterio direttivo utile alla definizione di tali poteri, e non vengono con precisione individuate le autorità di cui si tratta. Né risulta di grande ausilio la successiva lettera *o*), volta a regolare l'interazione fra vari livelli di governo e fra amministrazioni e autorità indipendenti.

Non è chiaro se la lettera *d*), relativa alla definizione degli ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento dei servizi, abbia un contenuto innovativo rispetto alla disciplina vigente.

Considerato che da numerose indagini emerge come il settore presenti tuttora un eccessivo livello di frammentazione dal lato dell'offerta, appaiono necessari principi chiari e maggiormente cogenti.

La lettera *m*), prevede che il decreto delegato debba contenere la «disciplina dei regimi di proprietà e di gestione delle reti (...)». Sembra qui alludersi al criterio cosiddetto dell'*unbundling*, con la connessa separazione fra proprietà o gestione della rete e fornitura del servizio. Ma, così come è formulato, il criterio di delega non pare sufficientemente esplicito nell'indirizzare il legislatore delegato verso tale direzione.

La successiva lettera *n*), dispone la «individuazione degli indirizzi per la definizione dei regimi tariffari», e va letta insieme alla lettera *a*), relativa ai poteri delle autorità indipendenti. Ma, anche con questa integrazione, non soddisfa l'esigenza di rendere esplicita la fissazione di regimi tariffari che tengano conto di quegli incrementi di produttività cui il settore deve essere indotto al fine di ridurre l'aggravio delle tariffe su cittadini e imprese.

Nel complesso dell'articolo non è resa esplicita una preferenza per modalità di affidamento dei servizi che privilegino le procedure ad evidenza pubblica, salvo il rinvio alla disciplina della Unione Europea (lettera *h*)) e il meccanismo di premialità di cui alla lettera *l*), di cui andreb-

bero valutate le conseguenze di carattere finanziario. Parrebbe, pertanto, opportuno rendere più esplicita e cogente tale preferenza.

CRIMI (*M5S*). Innanzitutto, ringrazio il presidente Squitieri per la sua relazione che ha confermato tutta una serie di perplessità che avevamo sollevato nel momento stesso in cui avevamo richiesto l'audizione della Corte dei conti, in particolare per quanto riguarda gli articoli 14 e 15 del provvedimento al nostro esame.

Il presidente Squitieri ha evidenziato come, nel complesso del disegno di legge, vi siano parecchie omissioni, segnalando, in alcuni casi, l'assenza di elementi aggiuntivi che potrebbero rendere più efficaci le norme. In particolare, per quanto concerne gli articoli 14 e 15, ciò che è stato espressamente evidenziato nella sua relazione – il cui testo vorrei fosse per noi punto di riferimento quando passeremo all'analisi del provvedimento e al lavoro emendativo – è come la genericità di determinate deleghe non permetta di comprendere in che direzione si proceda e quale sia la delega, nel senso che il legislatore non dà una semplice delega al Governo, ma una delega in bianco.

In particolare, quello che considero forse l'esempio più esplicito di tale indeterminatezza – così come del resto è stato evidenziato anche dalla relazione – è contenuto all'articolo 15, lettera *m*), del disegno di legge, ove si delega il Governo alla disciplina dei regimi di proprietà e di gestione delle reti senza però indicare in che direzione si debba andare.

Ci sono poi altre anomalie nel provvedimento, ad esempio quando si parla di criteri e direttive per poi stabilire nelle norme successive che il decreto delegato dovrà contenere quei criteri che in teoria dovrebbero essere già indicati. Ripeto, secondo la norma in esame il decreto delegato dovrà contenere i criteri che invece dovrebbero essere già in essa previsti.

Mi sembra importante sottolineare l'importanza della relazione del presidente Squitieri anche per quanto afferma in ordine al ruolo dei dirigenti: forse occorrerebbe rivedere questa tendenza al ruolo unico che potrebbe produrre degli oneri, in alcuni casi non indifferenti, non tanto in termini economici, quanto di inefficienza.

PAGLIARI (*PD*). Credo che l'odierna audizione e quella precedente abbiano avuto il merito di porre l'attenzione dell'indagine sul provvedimento nel suo complesso, evidenziando quei profili di riflessione che, oltre a riguardare le singole norme, attengono, in generale, all'intero disegno di legge delega. Questo è importante, perché aiuta a calibrare la fase emendativa, onde realizzare quello sviluppo delle potenzialità che sono state riconosciute alla norma in esame e che devono farne l'occasione per aumentare la capacità di incidenza complessiva del provvedimento.

Detto questo, vorrei evidenziare come sia il presidente della Corte dei conti che il professor Saitta, nelle loro considerazioni, abbiano sottolineato un dato molto importante: da un lato, il professor Saitta ha parlato del tema dell'annullamento d'ufficio, che si ricollega alla norma già presente

nel provvedimento; dall'altro, il presidente Squitieri ha sottolineato la necessità che per il silenzio-assenso sia prevista una disciplina più chiara.

Credo che questi due elementi sottolineino la necessità di una riflessione che riguardi anche le funzioni e non la sola riorganizzazione: la disciplina generale delle funzioni è elemento di pari importanza rispetto a quello della riorganizzazione. Il decreto, da questo punto di vista, ha elementi chiari che dimostrano la consapevolezza di questo aspetto, e credo che si tratti di approfondirlo. In questa sede – ma poi riprenderò il tema – vorrei sottolineare che davvero possiamo realizzare, grazie alle idee che già sono contenute nel provvedimento, un salto di qualità.

Noi, rispetto all'istituto del silenzio-assenso e in generale su tutte le forme di silenzio, abbiamo bisogno di un completamento della disciplina che eviti problemi di discrezionalità e arbitrarietà da parte delle pubbliche amministrazioni, nel momento in cui il silenzio si è formato e nel momento in cui il silenzio non ha gli effetti graditi alla pubblica amministrazione. Spesso, infatti, sotto questo profilo si assiste ad interventi indebiti delle pubbliche amministrazioni che paralizzano l'effetto del silenzio-assenso. Quante volte in materia edilizia accade che degli uffici, che hanno lasciato passare il termine per varie ragioni a fronte di un silenzio-assenso, intervengono tardivamente con una lettera che pone al privato il tema di cosa fare e che sostanzialmente blocca l'azione del privato?

Vorrei poi porre una domanda in tema di dirigenza pubblica. Credo che il disegno di legge ponga giustamente il tema di una maggiore assimilazione tra la dirigenza pubblica e quella privata, cioè un elemento di maggiore aleatorietà del rapporto dirigenziale rispetto al rapporto di impiego pubblico. Il dirigente assume responsabilità e obblighi maggiori del pubblico dipendente, quindi in caso di esito negativo della propria azione deve essere possibile la sua rimozione. Sotto questo profilo, un eccessivo consolidamento delle posizioni, che è un elemento che si ritrova nella storia della dirigenza pubblica, non ha aiutato l'evoluzione dell'amministrazione pubblica e il suo efficientamento.

Sono assolutamente consapevole che c'è un problema di autonomia della dirigenza nell'esercizio della funzione tecnica. Occorre distinguere funzione tecnica e funzione politica, ma la questione non può risolversi, a mio modo di vedere, restando – lo dico con qualche semplificazione – nei confini della certezza del rapporto di lavoro dirigenziale, si deve trovare un altro meccanismo di soluzione. Non so se questo meccanismo, che, se non vado errato, è previsto nella lettera c) dell'articolo 10, possa essere quello giusto; a me pare di sì. Con riferimento ai concorsi, la lettera c), punto 2), prevede che, qualora il vincitore del concorso non superi la valutazione finale, questi possa avere l'eventuale inquadramento nella qualifica di funzionario. In sostanza, per temperare la certezza del rapporto di lavoro con la necessaria aleatorietà della dirigenza, il problema potrebbe risolversi con quello che può essere definito un patto di demansionamento, in senso tecnico, tale per cui se ci si dimostra inadeguati alla funzione pubblica e si proviene dalla carriera pubblica, si può tornare alla mansione di provenienza. È questa una questione che, in base alla mia va-

lutazione (che non ha nessun effetto impegnativo), deve trovare una soluzione diversa da quella prospettata nella situazione attuale.

È stato toccato un punto estremamente delicato – chi ha esperienza in materia lo sa benissimo – riguardo alle partecipazioni azionarie. La questione concerne la responsabilità sociale per le scelte compiute dalle società partecipate, quando le scelte sono di società partecipate in modo maggioritario o totale dall'amministrazione pubblica. La Corte dei conti, da questo punto di vista, ha una copiosa giurisprudenza, e questi principi giurisprudenziali dovrebbero trovare nella delega una loro considerazione, perché sono aspetti decisivi, nel momento in cui cerchiamo di razionalizzare, efficientare e riportare alla vocazione originaria la partecipazione azionaria dell'ente pubblico, affinché lo strumento della partecipazione azionaria rimanga nel solco della funzione istituzionale affidata all'ente.

SQUITIERI. Senatore Crimi, in ordine all'ultimo punto affrontato siamo d'accordo sulla linea dei nostri interventi. Innanzitutto faccio un rinvio al testo che abbiamo depositato, perché è molto più complesso e articolato. Per quanto riguarda le società partecipate, presso la Corte dei conti si trovano enormi quantità di materiale con nostre considerazioni ripetute e segnalate al Parlamento. Anche in questa occasione richiamo il quarto riquadro del nostro documento ove facciamo delle osservazioni importanti sulla tematica.

Per quanto riguarda la dirigenza, mi si consenta un'osservazione di carattere generale. Ad avviso della Corte, il fatto che si vada verso una linea di managerialità del dirigente pubblico è un fatto condivisibile, meritatorio e ambizioso su cui non si discute, ma riuscire a raggiungere questo obiettivo non è facilissimo, perché non si può *tout court* assimilare il dirigente pubblico al dirigente di un'azienda privata: l'azienda privata ha fini liberi, ha risorse disponibili, non deve rispettare quello che definisco «pacchetto di diritto amministrativo», ossia quel complesso di norme che risalgono addirittura al 1865 o al 1933. Quindi il dirigente privato – consentitemi l'espressione cinica – non è così ingessato come lo è necessariamente il dirigente pubblico.

Per arrivare a prevedere una managerialità del dirigente pubblico bisogna metterlo in condizioni di operare e semplificare con la sciabola la normativa. Se vogliamo che si comporti da *manager*, occorre che il dirigente pubblico venga messo nelle condizioni di poterlo fare: dovrebbe avere la disponibilità di un *budget* sostanzialmente libera, con sanzioni qualora non raggiungesse l'obiettivo, ma soprattutto la disponibilità delle risorse strumentali e umane. Sappiamo tutti, sulla base dell'esperienza, che anche spostare un impiegato da un piano all'altro di uno stesso edificio è un problema quasi impossibile da risolvere. Non si ha quindi la disponibilità del personale, né si ha una facilità di licenziamento come l'hanno, a prescindere dall'articolo 18, le aziende private. Il sistema è molto irrigidito.

Se questa è la linea, che presuppone quegli aggiustamenti di grandissimo respiro – cui facevo prima riferimento – della revisione della norma-

tiva in materia di attività dell'amministrazione pubblica, risulta allora non perfettamente coerente con essa il fatto di aver ridotto l'indennità di risultato, che premia il raggiungimento dell'obiettivo. Ritengo che, rispetto ad una linea che intende promuovere l'azione, la responsabilità del funzionario e il suo coraggio nell'agire, risulti poi contrastante la scelta di ridurre il premio destinato al funzionario che raggiunge l'obiettivo. Ravvisiamo quindi un minimo di contraddizione nella previsione che porta il premio dal 30 al 15 per cento. Si ritiene pertanto che almeno questo punto andrebbe in qualche modo rivisto, salvo semplificare a monte la normativa, diversamente il risultato non si raggiunge. L'obiettivo è pertanto assolutamente condivisibile, ma andrebbe meglio calibrato.

PRESIDENTE. Congedo il presidente Squitieri ringraziandolo per il contributo offerto ai lavori della nostra Commissione.

Ascolteremo ora il segretario generale della Confederazione dei Dirigenti della Repubblica (Co.Dir.P.), dottoressa Casagrande, che ringrazio per la sua presenza ed alla quale cedo la parola, ricordandole che il suo intervento non potrà avere una durata superiore ai dieci minuti e che qualora intendesse inviare delle memorie alla Commissione, esse verranno rese disponibili per la pubblica consultazione.

CASAGRANDE. Signora Presidente, desidero anzitutto porgere un ringraziamento a lei e a tutti gli onorevoli senatori per l'invito rivoltoci.

Lo scorso 29 settembre abbiamo provveduto ad inviare un documento alla Commissione e siamo lieti della possibilità concessaci di far pervenire ulteriori integrazioni.

La nostra Confederazione rappresenta i dirigenti dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri, delle Regioni, degli enti locali e i segretari comunali. Ci siamo costituiti in questa forma confederale soltanto dallo scorso maggio. L'odierna audizione, così come l'audizione svolta presso la Camera dei deputati in occasione dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 90 del 2014, rappresentano un momento molto importante, perché ci dà modo di farci conoscere. La Confederazione dei dirigenti della Repubblica da diverso tempo si pone nell'ottica – che abbiamo constatato essere anche del Governo – di una riforma della pubblica amministrazione. In quanto dirigenti dell'amministrazione, quindi classe dirigente del Paese nel settore pubblico in cui prestiamo la nostra opera, ravvisiamo per primi i limiti di funzionamento presenti nella macchina amministrativa.

Siamo stati propositivi anche quando ci è stato chiesto di fornire contributi in materia di *spending review*, fornendo in tal senso i suggerimenti dei tecnici dell'amministrazione finalizzati a conseguire miglioramenti di efficienza e di semplificazione.

Non ci vogliamo sottrarre a questo compito nemmeno in questa occasione. Visione e coraggio sono allora le parole che hanno contraddistinto la nostra azione in questi anni e, in particolare, in questi ultimi mesi e settimane: visione, quindi, di una pubblica amministrazione in

cui vogliamo lavorare al meglio e coraggio di modificarla, accettando la sfida del cambiamento e della riforma. Con ciò intendo dire che non solo non siamo pregiudizialmente contrari alla riforma, ma in qualche modo rileviamo che il Governo con questo progetto – che ha trovato sintesi prima nei 44 punti di riforma della pubblica amministrazione annunciati lo scorso maggio, nel successivo decreto-legge ed ora nel disegno di legge in esame – cerca di ottenere quanto consideriamo importante per noi dirigenti e per i cittadini, ovvero un maggiore rispetto per la pubblica amministrazione, per il ruolo della dirigenza e per le nostre competenze.

Quando si parla della necessità di una valutazione più selettiva e meritocratica, siamo i primi a sottolineare come i sistemi di valutazione fino ad oggi vigenti non siano stati abbastanza stringenti e tali da far emergere davvero le migliori professionalità. Così come constatiamo con soddisfazione il fatto che ci si sia resi conto dell'esigenza di una maggiore mobilità tra dirigenti, considerato che da anni lamentiamo la presenza di compartimenti stagni. In alcuni Ministeri, tra i quali ad esempio quello della giustizia, il passaggio di un dirigente da un dipartimento all'altro, ad esempio da quello penitenziario a quello giudiziario, avviene attraverso il processo di mobilità esterna *ex* articolo 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001, quindi a seguito di un procedimento estremamente complesso e totalmente senza senso rispetto ai tempi attuali.

Pertanto, non possiamo che essere a favore di questa tipologia di interventi, così come apprezziamo una serie di iniziative. Tanto per fare un esempio concreto rispetto ai già citati 44 punti di riforma della pubblica amministrazione enunciati nella lettera di Matteo Renzi, ne abbiamo condivisi 42. Questo perché ci rendiamo conto che dobbiamo essere i primi a contribuire al miglioramento del Paese. Abbiamo quindi detto 42 «sì» e 2 «no». Manteniamo la non condivisione dei due punti rimanenti, così come per quanto riguarda i 42 punti condivisi ci permettiamo di fornire qualche consiglio e suggerimento critico che sottoponiamo all'attenzione della Commissione.

Nel merito, il primo dei «no» riguarda la prevista abolizione della figura del segretario comunale. Ciò non solo perché i segretari comunali fanno parte della nostra Confederazione, ma perché li consideriamo figure importantissime per il nostro Paese. Riteniamo che i segretari comunali siano davvero il presidio della legalità nel Comune e che il venir meno di questa figura possa creare dei gravi problemi dal punto di vista della corretta funzionalità di una serie di azioni e di iniziative. Ci siamo quindi permessi di manifestare la nostra contrarietà rispetto a tale abolizione. Ciò detto, siamo disponibili ad una revisione di questa figura, alla possibilità di immaginare un segretario comunale presente in ogni Comune con questa funzione di presidio di legalità in un'ottica di anticorruzione, funzione che già oggi il segretario comunale svolge e che in futuro in sua assenza ci chiediamo da chi potrebbe essere svolta.

Al riguardo, quindi, non possiamo che manifestare la nostra grande preoccupazione.

Il secondo «no» concerne la decadenza dal ruolo unico dei dirigenti in assenza di una qualunque motivazione legata alla loro attività, mi riferisco al cosiddetto licenziamento di cui abbiamo letto su tutti i giornali. In proposito teniamo a sottolineare con forza, anche in questa sede, alla presenza degli onorevoli senatori, che i dirigenti sono già licenziabili. Intendo dire che i dirigenti possono essere licenziati, come è giusto che sia, se conseguono risultati negativi rispetto agli obiettivi assegnati e, quindi, in caso inadempimento degli obblighi contrattuali e di valutazioni negative e, naturalmente, se commettono un illecito disciplinare. Questo è quanto già previsto dalla legge e non possiamo che accettarlo, ma in nessun'altra ipotesi per noi è accettabile il licenziamento di un dirigente pubblico in quanto egli è preparato, è vincitore di un concorso e spesso anche di due concorsi da funzionario e dirigente, viene valutato anno per anno e ottiene valutazioni positive se pur con un sistema di valutazione che è perfettibile e che noi vorremmo più stringente ed oggettivo. Ad oggi, però, stando a quanto previsto da disegno di legge in esame, il principio di delega sulla decadenza e sulla licenziabilità ci sembra veramente porsi in contrasto con il principio costituzionale del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione. Questo aspetto ci preoccupa e lo segnaliamo davvero con grande calore.

Un altro aspetto della norma, che ci permettiamo di segnalare reputandolo altrettanto grave e strettamente collegato al precedente, concerne la possibilità di conferire l'incarico dirigenziale. C'è stato fatto osservare che, nel disegno di legge, non si parla di dirigenza esterna alla pubblica amministrazione, il che per noi non avrebbe però posto un problema. Occorre infatti considerare che l'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, prevede la possibilità di conferire incarichi a dirigenti non di ruolo. Ci sono infatti anche all'esterno delle professionalità provenienti dal mondo dell'università, della ricerca o da altri ambiti che possono essere collocate utilmente nell'amministrazione e dare il loro apporto e noi non abbiamo mai osteggiato questa possibilità se utilizzata nei limiti di una percentuale ragionevole. Oggi ci viene invece detto che il provvedimento non prevede la percentuale relativa al conferimento di incarichi esterni.

Tralascio gli abusi di questa norma che sono stati fatti, in quanto a tutti noti, anche perché noi non intendiamo lavorare sulle patologie, ma cercare di intervenire sulla fisiologia del sistema.

Ci si dice, ripeto, che non è stata prevista la suddetta percentuale. Bene, a nostro avviso è stato fatto di peggio. Ad esempio, nei principi di delega si menziona la possibilità di conferire l'incarico ad un dirigente del ruolo. Ora se si legge la norma con un po' di malizia, si può dire che si crea un ruolo unico della dirigenza, nell'ambito del quale se è vero che c'è una maggiore mobilità dei dirigenti e una maggiore possibilità di arricchimento professionale e, quindi, di interscambio e di crescita dell'amministrazione, è però altrettanto vero che si tratta di una mera possibilità per chi ha vinto un concorso, ha firmato un contratto a tempo indeterminato, viene valutato positivamente e non demerita di avere un incarico di-

rigenziale. Quindi in questa ottica posso dare l'incarico al 100 per cento di esterni.

Alla luce di quanto osservato, il diritto all'incarico di chi è dirigente, e non incorre nelle tre fattispecie di cui ho detto prima, deve pertanto essere un principio di delega che secondo noi va assolutamente ribadito, perché – lo ripeto – i dirigenti pubblici sono già licenziabili.

Questo per noi è veramente un passaggio chiave, anche perché è vero che in questi vent'anni, da quando c'è stata la contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego, si sono manifestate delle lacune che questa legge di riforma intende superare, ma rispetto a quel passaggio, per noi cruciale, non lo fa nel modo corretto. Anzi, vi è il rischio di una precarizzazione della dirigenza e di una scarsa autonomia della funzione dirigenziale, che nuocerebbe ai cittadini. In tal senso, invitiamo tutti ad una riflessione, tant'è che nella nostra proposta abbiamo previsto anche emendamenti, articolo per articolo, in cui parliamo di «prelazione» nella scelta del dirigente del ruolo, prima di affidare l'incarico ad esterni.

Anche per quanto riguarda l'accesso alla dirigenza, ci permettiamo di segnalare che l'esperienza ha dimostrato che la figura del dirigente *manager* generalista non sempre ha funzionato nella pubblica amministrazione; tale figura corrisponde ad un'idea – che fu di Bassanini – innovativa e sfidante, che però riconosciamo valida per tutte quelle funzioni cosiddette *no core* delle amministrazioni, in quanto in altri casi ci siamo resi conto che una competenza, anche specifica, di settore, ha aiutato i nostri colleghi a lavorare bene e ad avere anche idee creative e innovative nel settore specifico di appartenenza, e, come diciamo scherzando, a non essere ostaggio dei funzionari che ne sapevano di più!

Allora, ci sono funzioni per cui è importante che ci sia un percorso di crescita del dirigente – che definirei «di carriera», se questo concetto non ricordasse un ordinamento pubblicistico – per cui, secondo noi, il fatto che l'accesso alla dirigenza avvenga tramite la scelta di funzionari incaricati di dirigenza a tempo determinato, che poi passano nei ruoli (che è una delle due fattispecie previste dalla norma) ha un suo valore.

Sicuramente ci è sembrata un'esperienza positiva quella dei corsi-concorsi della ex Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA), oggi Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA), relativamente all'accesso come dirigenti *manager* generalisti per alcune funzioni. Mantenremmo pertanto questi due sistemi con questa specifica, e non creeremmo l'equivoco per cui si supera un corso-concorso alla Scuola superiore della pubblica amministrazione per diventare dirigenti per poi entrare come funzionari. Al di là dei profili amministrativi problematici che pure esistono – se si bandisce un concorso è perché si ha una vacanza nell'organico dirigenziale, ma se poi si assume un funzionario su determina un problema di sovrannumero e di gestione delle risorse – anche dal punto di vista tecnico quella prevista non ci sembra una misura intelligente rispetto al corretto funzionamento della macchina amministrativa. In particolare, il principio – stiamo parlando di una legge delega, non di decreti delegati – che ci sembra debba essere mantenuto è quello di un'area della

dirigenza, tale per cui si guardi alla classe dirigente del Paese come a un qualcosa di diverso dal comparto, dal resto del personale dipendente.

Un altro profilo a nostro avviso da rivedere e che non ha funzionato in questi vent'anni – per i dettagli rinvio al nostro documento, e comunque siamo a disposizione per qualunque chiarimento – è quello relativo al riparto di giurisdizione. Allo stato, in caso di problemi nel conferimento degli incarichi dirigenziali, la norma prevede che si debba adire il giudice ordinario. In concreto, questo comporta che il giudice ordinario può disapplicare l'atto amministrativo, ma di norma non dà un ordine all'amministrazione. Ci sono casi che stanno determinando notevoli danni all'Erario; occorre infatti considerare che, a fronte di un conferimento di incarico dirigenziale ad un soggetto inidoneo, i colleghi possono presentare ricorso e se il giudice ritiene che i *curricula* di chi ha ricorso siano migliori di quello del soggetto incaricato, non può che stabilire un risarcimento a favore di chi ha presentato ricorso. Di conseguenza, noi cittadini paghiamo due volte per quel posto di dirigente: per il dirigente inidoneo e per risarcire chi ha subito un danno da quel conferimento d'incarico. Se questo profilo di giurisdizione fosse demandato al TAR, quest'ultimo potrebbe annullare l'atto illegittimo e affidare l'incarico alla persona giusta.

Naturalmente non ci piace che siano i giudici a scegliere i dirigenti; il principio per noi fondamentale è che la scelta avvenga secondo criteri meritocratici e di selezione, ma certamente avere oggi questa lacuna vale per noi (a tutela della classe che rappresentiamo) ma anche per i cittadini: se vogliamo il dirigente giusto al posto giusto preoccupiamoci anche di garantire lo strumento da utilizzare nel caso si creino discrasie di questo genere.

Proprio per il ruolo che abbiamo, ci siamo permessi anche di segnalare un profilo sindacale che manca nella delega. Nel merito – naturalmente ci stiamo riferendo al settore pubblico – riterremmo utile prevedere un principio di revisione della rappresentanza sindacale. Infatti, in questo momento ci sono situazioni che non ci permettono di partecipare adeguatamente ai tavoli di contrattazione e di rappresentare i nostri iscritti.

La nostra Confederazione è nata solo a maggio dall'unione di sigle rappresentative della dirigenza, ma formalmente non è stata ancora riconosciuta dall'ARAN per una serie di cavilli per cui l'Agenzia farà la rilevazione della rappresentatività a dicembre di quest'anno, per poi procedere all'accreditamento ad ottobre del prossimo anno. Insomma, ci sono situazioni frutto di lungaggini e procedure che vanno semplificate e sburocrazizzate in modo da riuscire veramente ad ascoltare chi rappresenta i dirigenti pubblici e i soggetti nuovi, come nel nostro caso, evitando così la permanenza di vecchie scatole vuote rispetto alle quali non si può che prendere atto della mancanza di rappresentatività. Quindi, stabilire un principio di delega in materia di revisione della rappresentanza che individui strumenti più snelli è, a nostro avviso, molto importante. Allo stesso modo, ci siamo permessi di suggerire la possibilità di rivedere in chiave positiva la revisione delle materie attribuite alla contrattazione collettiva.

Le legge delega parla di una indicazione chiara delle materie escluse dalla contrattazione: ci sembra questo un modo pregiudiziale di lavorare con chi rappresenta i lavoratori anche di livello dirigenziale. A nostro avviso, sarebbe opportuno operare una revisione delle materie attribuite alla contrattazione collettiva in senso positivo ed affermare meglio il ruolo che possiamo avere in sinergia con la parte pubblica, il Governo. Una revisione che procedesse in questa direzione non costituirebbe un mero formalismo terminologico, ma indicherebbe un approccio alla tematica della rappresentanza sindacale pubblica e della dirigenza per noi molto importante.

Le nostre riflessioni nascono dall'esperienza pratica che stiamo vivendo. Per esempio, l'idea di un accesso alla dirigenza che valorizzi le esperienze dei funzionari che hanno contratti a tempo determinato e che poi diventano dirigenti, nasce da quanto stiamo sperimentando presso l'Agenzia delle entrate. In tale ambito si riscontra un fenomeno molto importante. Circa dieci anni fa sono nate le agenzie fiscali e ricordo che una norma in prima applicazione prevedeva che, nelle more dei concorsi a dirigente, si potesse, tramite selezioni comparative e interPELLI, individuare dirigenti tra i funzionari. Il sistema ha funzionato, la fiscalità in Italia (700 persone su 1.000 di organico) è retta in questo modo per cui chi è dirigente a tempo determinato e di anno in anno riceve valutazioni positive viene confermato. Oggi manca una norma che permetta a questi colleghi di essere inseriti nel ruolo come dei dirigenti e questo crea problemi anche a livello previdenziale, di versamenti contributivi, oltre a costituire una disparità di trattamento da eliminare. Ciò detto, il sistema ha comunque funzionato, perché queste persone che hanno retto la fiscalità in Italia sono state in grado di mappare il territorio nazionale e di scovare gli immobili fantasma; tale sistema è dunque indicativo di quanto un accesso alla dirigenza, anche dall'interno, possa avere un suo senso. A nostro avviso, sarebbe equo e corretto che in questi principi di delega si affermasse anche il riconoscimento di situazioni che rientrano nelle condizioni previste dalle norme.

Si parla anche dell'istituzione di una commissione che dovrebbe gestire il ruolo unico, ipotesi che accogliamo con favore perché si tratterebbe di un organo terzo e indipendente che dovrebbe poter garantire quella maggiore autonomia che interessa alla nostra categoria. Tuttavia, tale previsione così come configurata presenta una lacuna dal momento che non è prevista in tale ambito la presenza dei dirigenti. Non parlo in questo caso della presenza di sindacati, ma di dirigenti che sono poi i soggetti disciplinati da quella stessa commissione. Riteniamo che etero dirigere certi processi non sempre risulti utile; la burocrazia è veramente un pegno della democrazia, in tal senso sarebbe a nostro avviso positivo se in questa commissione si riuscisse a prevedere anche la presenza di nostri rappresentanti, oltre a quella di professori universitari, magistrati e consiglieri di Stato, anche perché a nostro avviso la visione del tecnico può contribuire ad una gestione corretta e sana dei processi.

LO MORO (*PD*). Il suo ragionamento, dottoressa Casagrande, era molto lineare. Ciononostante vorrei un chiarimento su un punto che non ho ben compreso. Lei parlava di passaggi interni, ma mi sembrava si riferisse a dirigenti a contratto. Non mi è chiaro questo punto, anche perché come fa un dirigente con contratto esterno a fare il passaggio e diventare dirigente interno?

CASAGRANDE. Ho fatto riferimento a funzionari di ruolo già vincitori di concorso che, in base al regolamento specifico dell'Agenzia delle entrate, se superano delle selezioni, possono essere nominati dirigenti. Questo è il fenomeno in atto all'interno delle Agenzie fiscali cui facevo prima riferimento. Ciò rientra nell'ambito di un progetto pilota in cui per la dirigenza si è immaginato un accesso di questo tipo.

Ci sembra anche interessante osservare come da un dato fattuale si sia potuti pervenire ad una proposta così articolata di revisione del sistema. È un profilo sperimentato sul campo, che poi diventa modello e che forse non è neanche compreso da tutti nella sua importanza e portata, tant'è che sappiamo che vi sono anche alcuni ricorsi pendenti, ma questo è ciò che accade quando si fanno delle riforme o si opera in modo nuovo. Come sottolineato all'inizio del mio intervento, ci sembra importante far capire che abbiamo una determinata visione ed anche il coraggio per affrontare certi processi. Non è facile far accettare delle novità anche tra i nostri iscritti, ma devo dire che il dibattito che c'è stato in queste settimane e in questi mesi ha portato tutti a vedere con favore questi profili.

Certamente ci sono dei limiti da considerare, poiché, trattandosi di una legge delega, occorre evitare che, successivamente, in fase di emanazione dei decreti delegati, si incorra in un eccesso di delega. Definire le questioni nel modo più ampio credo ci offra maggiori garanzie e ho cercato di spiegare in quali termini ciò possa avvenire.

Per eventuali approfondimenti vi sono anche i colleghi a disposizione, ovviamente ognuno per il proprio settore di riferimento.

PAGLIARI (*PD*). Comprendo il vostro approccio, peraltro legittimo dal vostro punto di vista. Mi permetto tuttavia di porre la seguente domanda: quale dirigenza immaginate e quale pubblica amministrazione? A me pare che nella vostra riflessione, almeno secondo il mio livello di percezione, sfugga il problema della riforma ed anche la risposta alla mia domanda. Intendo dire che tutti dovrebbero avere la consapevolezza che quello al nostro esame è un disegno di legge di riforma o comunque il cui intendimento è quello di riformare, come tale, quindi, pone il problema di un quadro nuovo, non della modifica di un quadro esistente. In questa chiave vorremmo avere da voi che vivete la situazione dall'interno una risposta alla domanda che ho già formulato ovvero, quale pubblica amministrazione immaginate e per quale dirigenza o, se volete, quale dirigenza per quale pubblica amministrazione? Qual è la visione che avete della dirigenza, e non in riferimento alla situazione attuale ma in prospettiva? Non siamo di fronte a una pubblica amministrazione imm modificata e

quindi ad una dirigenza rispetto alla quale siamo semplicemente chiamati a sistemare il quadro legislativo esistente.

Il tempo a disposizione non è molto e quindi mi avvio a concludere, anche perché spero di avere l'occasione di tornare a discutere di questi problemi. Rispetto alla disposizione, così come formulata, capisco che si possa ragionare a proposito di una dirigenza generalista e di una dirigenza specializzata, ma questo non è precluso dall'impostazione del disegno di legge. Questo concetto può essere precisato ed è bene che venga precisato, nel momento in cui si ragiona sulla necessità di una distinzione tra la dirigenza manageriale e quella specializzata. È evidente che ci deve essere anche una dirigenza specializzata, ma il tutto deve essere temperato, nell'ottica che pone la riforma – che credo sia giusta – del ruolo unico e della fungibilità tra le diverse categorie, con un criterio che, esaltando la professionalità del dirigente, lo inviti ad accettare non una dimensione generalista della preparazione, ma la sfida di affrontare un nuovo ruolo proprio in nome della professionalità, che non è solo quella tecnica e di settore, ma è anche la professionalità dirigenziale intesa in senso ampio.

L'altra considerazione la faccio per onestà, perché l'ho già fatta in altre situazioni: credo che il tema della dirigenza della pubblica amministrazione, anche sulla base dell'esperienza, debba essere rapportato al tema della mobilità di tutta la pubblica amministrazione che non può più essere concepita in termini di «posto»: si diventa dirigenti e si rimane tali a vita nello stesso posto e nella stessa direzione.

Questa delega pone il problema – che credo debba essere assolutamente affrontato – di ridefinire anche tutti questi aspetti, ma in un'ottica che non può, a mio modo di vedere, essere quella del mantenimento della situazione precedente, salvo una minima revisione. Intendiamoci: non sono Torquemada, ma la questione dell'innovazione e del temperamento dei problemi la pongo a me stesso e lo sottopongo a voi in quanto dirigenti, prima ancora che rappresentanti di una categoria, perché credo che abbiate la consapevolezza piena, nello svolgimento del vostro lavoro, di quanto questa innovazione sia necessaria.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi per il loro prezioso contributo. Comunico che i documenti consegnati nel corso dell'audizione o fatti pervenire successivamente saranno resi disponibili per la pubblica consultazione.

Dichiaro quindi concluse l'odierna audizione e la procedura informativa in titolo.

I lavori terminano alle ore 15,55.