



Associazione Nuova Etica Pubblica

La PA è la comunità dei cittadini

Vera riforma o legge “insaccato”? Uno sguardo alla Legge n 124, articolo per articolo.

E' difficile illustrare al lettore medio - impegnato nelle sue attività lavorative - in un tempo di attenzione accettabile, il testo di una legge, la numero 124 del 7 agosto 2015, composto da circa 20.000 parole. La malignità è d'obbligo: è questo uno dei veri obiettivi di chi scrive questo tipo di leggi (gli uffici di Gabinetto dei ministeri? La Presidenza del Consiglio dei Ministri? Il Ministero della semplificazione? La Ragioneria generale dello Stato? I relatori governativi in commissione parlamentare? I singoli parlamentari?): rendere estremamente difficoltoso se non impossibile “abbracciare” tutto l' articolato in una visione di un insieme che non c'è. Chi si dia pena (e abbia il tempo) di effettuare una simile operazione potrà facilmente comprendere che non ci può essere visione d'insieme lì dove ***non c'è un nucleo di principi che si irradiano su tutto il resto***, ma dove, al contrario, convivono una serie di argomenti aggregati e giustapposti, “insaccati” - per meglio dire - in un unico contenitore che ha un numero, una data e un titolo. Il lettore cocciuto, tuttavia, ha modo di comprendere facilmente che viene creato a monte un “*contenitore ampio*” in cui viene trattata una serie esagerata di argomenti della più diversa specie. Su questo variegato “contenitore iniziale” poi, l'obiettivo - a volte coronato da successo a volte no - del 90 % dei soggetti che cercano di “guidare la mano del Legislatore” è quello di “infilare” in un articolato lunghissimo e pieno di principi generali declamati e insistiti, una normetta assassina che possa regolare/soddisfare gli interessi specifici di questa o quella lobbie/ceto/gruppo di pressione. Il tutto crea sull'interprete - ma soprattutto sul semplice lettore - un effetto di astigmatismo per cui la giustapposizione di principi generali e di regolazioni di piccolo cabotaggio rendono impossibile mettere a fuoco un “centro” intorno al quale comprendere ed estrarre il senso e il succo di una “legge di sistema”, o perlomeno di una legge **presentata come tale**. Questo vizio ormai endemico dell' “insaccamento”, della “legge insaccato”, costituisce la vera cifra di riconoscimento di una serie di leggi sulla pubblica amministrazione promulgate da molti anni a questa parte: a tacere delle annuali leggi di stabilità e delle “milleproroghe” ne possiamo citare una serie - [DL n 112/2008 in legge n. 133](#), [DL 78/2009 in legge n. 102](#), [DL 78/2010 in legge n. 122](#), [DL n 98/2011 in legge n. 111](#), [DL n. 138/2011 in Legge n. 148](#), [DL n. 5/2011 in legge n. 35](#), [DL n 35/2012 in legge n. 135](#), [DL n. 101/2013 in Legge n. 125](#), [D.L. n. 90/2014 in Legge n 114](#) - dove ***le materie trattate sono le stesse della legge 124***, ultima arrivata, e dove l' articolato scorre dalle stelle alle stalle, dall'enunciazione dei massimi sistemi alla regolazione delle pagliuzze, senza un vero filo conduttore, ma con un duplice intento di risultato finale: da

una parte, “rattoppare” qui e là l’impianto di leggi precedenti (queste ultime acquisiscono inevitabilmente col tempo la forma di “*leggi Arlecchino*”, martoriare come sono da continue modifiche e “miglioramenti”) auspicando che quelle stesse acquistino maggiore efficacia e capacità di regolazione (o profittevolezza) con le modifiche apportate, dall’altra introdurre principi di azione e organizzazione completamente nuovi – molte volte riguardanti **oggetti e materie sui quali lo stesso legislatore è diffusamente intervenuto anche in tempi recenti** - enunciati nelle linee generali, ma lasciati al legislatore delegato - in un tempo mai ben definito e- quando definito - mai correttamente rispettato - quanto alla declinazione specifica dei principi generali statuiti.

La legge n. 124 del 7 agosto 2015 “*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*” (le deleghe previste sono 15) non sembra discostarsi – al momento della sua pubblicazione in Gazzetta ufficiale – dalle caratteristiche distintive di decine di altre leggi consimili apparse all’orizzonte negli ultimi venti anni di vita repubblicana.

La sua Struttura é essenzialmente composta da una serie di **16 articoli** – 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21 - **di “ripresa e correzione” di disposizioni legislative preesistenti** e da **5 articoli** – **1** (Carta della cittadinanza digitale) **8** (Riorganizzazione dell’Amministrazione dello Stato) **10** (Riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di Commercio, industria, artigianato e agricoltura), **11** (dirigenza pubblica) e **17** (riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) – che hanno l’ambizione di incidere nel profondo della struttura e del funzionamento della pubblica amministrazione italiana.

Sarebbe errato trattare solo gli **articoli “di sistema”**, perché nei fatti ciò che rimane di queste “leggi insaccato” sono proprio le disposizioni immediatamente operative che, spesso, modificano incisivamente il tessuto vivo dell’operatività delle pubbliche amministrazioni (senza significativi risultati, prevalentemente).

Si considera necessaria, peraltro, una trattazione delle disposizioni della legge 124 **non “ad effetto” e non “per titoli”** - come si diletta a fare i grandi quotidiani di informazione, attirati più dalla norma che fa notizia e vellica al meglio la pancia della pubblica opinione.

Si dà, nel seguito, la precedenza al commento delle “**disposizioni a oggetto o materia specifici, di ripresa di normativa precedente**”, che, alternativamente, o sono inutili, ripetitive o di scarso peso, oppure in opposto possono presentare aspetti e novità specifiche molto rilevanti, non immediatamente visibili ad una lettura veloce.

Sulle “**disposizioni di sistema**” si tenta un’analisi “di metodo e prospettiva” partendo dal presupposto fondamentale che la loro **operatività è rimandata alla legislazione delegata**, la quale ultima – nei fatti – può “**fare tutto o il contrario di tutto**”. Il diavolo, come noto, non opera sui principi generali, ma sui particolari.

Disposizioni a oggetto o materia specifici, di “ripresa” e modifica di norme precedenti.

Articolo 2 – conferenza dei Servizi.

Lo strumento della Conferenza dei servizi fu istituito nel lontano 1990 con la legge 241 – legge da tutti gli esperti considerata come evento storico in quanto pose limite severi agli arbitri perpetuabili dalle pubbliche amministrazioni nei confronti del cittadino. Tuttavia, purtroppo, proprio per questa forse eccessiva sovraesposizione ideale, la legge in questione è stata più volte rimaneggiata (vedasi [la legge 241 con l'indicazione delle varie modifiche apportate](#) fino ad oggi) con la tecnica della modifica/sostituzione/integrazione dei suoi singoli articoli. A tacere sulla sfiducia nella certezza del diritto che tale tecnica in sé oggettivamente provoca, **l'articolo 14 di tale legge, che regolava la conferenza dei servizi**, non ha mai sortito risultati positivi, sostanzialmente per l'incapacità/contrarietà delle diverse amministrazioni ad utilizzare questo strumento per la trattazione dei procedimenti amministrativi complessi.

L'inefficacia delle varie modifiche a cadenza ravvicinata apportate a questo strumento non distoglie il legislatore agostano del 2015 dal tentare la strada di una disposizione di legge delega con la quale il Governo viene chiamato ad attuare una serie di criteri procedurali tali da rendere **stringente e vincolante** per tutte le amministrazioni coinvolte in un procedimento complesso la partecipazione alla Conferenza. Una particolare accentuazione viene riservata alle *“amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio artistico, della salute o della pubblica incolumità”* - alle quali una certa vulgata - cui non sono estranei ambienti della Presidenza del Consiglio - attribuisce le responsabilità maggiori della lentezza di alcuni procedimenti amministrativi. Per l'acquisizione dei pareri da parte di queste amministrazioni la lettera n) dell'articolo 2 prevede la fissazione di *“meccanismi e termini per la valutazione tecnica”* onde *“pervenire in ogni caso alla conclusione del procedimento entro i termini previsti”*.

Per parte nostra osserviamo che, quando una disposizione di legge viene scarsamente e malamente osservata nel corso di circa 25 anni dalla sua istituzione con legge 241/1990, sarebbe forse più opportuno che gli uffici studi della Presidenza del Consiglio dirigessero le proprie analisi verso le cause di questa “disaffezione”: cause queste ultime strettamente legate a tutto il sistema di competenze e di distribuzione delle attribuzioni istituzionali che la Carta costituzionale e le leggi della Repubblica hanno nel tempo demandato a uffici ministeriali, agenzie, Regioni Province e Comuni. Non risultano esistenti, peraltro, studi circostanziati che individuino i procedimenti amministrativi più lenti e farraginosi, onde evidenziarne le difficoltà ed aporie e prevedere *modifiche e interventi sui quei determinati provvedimenti*. Sono infatti i vari tipi di procedimento amministrativo **l'intricatissima matassa alla quale bisogna mettere mano**, razionalizzando, unificando, ridistribuendo poteri e competenze. Se “l'iter procedimentale” di questo o quel provvedimento amministrativo è complicato e incongruo è necessario analizzarne e modificarne le caratteristiche, comprendendo subito che è inutile sperare che l'idea di “mettere tutti intorno a

un tavolo” per risolvere centinaia di tanti singoli procedimenti possa da sola risolvere contraddizioni di fondo e problemi di difficile complessità reale, connessi con la questione dell’articolazione dei poteri degli Organi costituzionali della nostra Repubblica. In questo senso ci appare degna di attenzione una delle mille prescrizioni appostate in questa legge: quella presente - chissà perché proprio lì - al comma 2 dell’articolo 8 (riorganizzazione dell’amministrazione dello Stato): la definizione dei **“criteri per la ricognizione dettagliata ed esaustiva....di tutte le funzioni e competenze attribuite alle amministrazioni pubbliche al fine di esemplificare l’esercizio di funzioni pubbliche...e di coordinare il rapporto tra amministrazioni dello Stato ed enti locali.”**

Articolo 3 – Silenzio assenso fra pubbliche amministrazioni e gestori di beni e servizi pubblici.

Quest’articolo costituisce *pendant* del precedente articolo 2 sulla conferenza dei servizi, ma sancisce una norma immediatamente operativa, cioè non “mediata” da decreti delegati. Si integra sempre la legge 241/1990, all’articolo 17bis immediatamente dopo le disposizioni sulla conferenza dei servizi, con una disposizione di chiusura secondo la quale **“nei casi in cui è prevista l’acquisizione di assensi, concerti o nulla osta... di amministrazioni pubbliche o gestori di beni o servizi pubblici”**, questi ultimi devono far pervenire il proprio **assenso, concerto o nulla osta entro 30 giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento** (salvo interruzione dei termini per altri trenta giorni in caso di esigenze istruttorie **“motivate e formulate in modo puntuale”**sic...), decorsi i quali senza alcuna comunicazione **l’assenso , il consenso o il nulla osta si intenderà come acquisito**. Si osservi che, nell’infinito mare dei procedimenti amministrativi esistenti, a nessuno oggi è dato conoscere se alcuni di questi – presumibilmente i più importanti e delicati fra tutti – meritino indagini e istruttorie più complesse e lunghe dei 30 giorni previsti dalla legge. All’Amministrazione pubblica che non possa rispondere, magari anche positivamente, nell’arco dei 30 giorni previsti per legge non rimane altro che la comunicazione del proprio dissenso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – altra idea uscita fuori dal cappello a cilindro dell’immaginazione al potere - in modo tale che – ohibò - **“il Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, decide sulle modifiche da apportare allo schema di provvedimento”**. Immaginiamo già adesso i tavoli degli uffici della presidenza completamente intasati per l’esigenza di curare l’istruttoria tecnico-amministrativa di provvedimenti sui quali nessuna delle competenze necessarie per una decisione sensata può essere detenuta da tali uffici. Ma ciò non basta! Il principio garantito da Costituzione o da legge della competenza organizzativa dei vari rami delle Amministrazioni della Repubblica si dissolve in un meccanismo verticistico dal vago sapore autoritarista.

Valgono per questo articolo della 124 tutte le considerazioni avanzate per l’articolo precedente, con un’enfasi particolare per le **“amministrazioni preposte alla tutela dell’ambiente, del paesaggio, del patrimonio artistico, della salute o della pubblica incolumità”** anche qui oggetto di una particolare attenzione: per loro il termine per l’emanazione di assensi, concerti e nulla osta è esteso a **90 giorni**. La disposizione in questione ha attirato le preoccupazioni di intellettuali del calibro di Salvatore Settis e Gustavo Zagrebelsky i quali, dopo l’approvazione

della legge delega dai due rami del Parlamento hanno inviato insieme ad altri costituzionalisti un **appello al Capo dello Stato** affinché non firmasse la legge per evidenti vizi di costituzionalità delle disposizioni riguardanti le Soprintendenze ai beni archeologici ([vedi qui il testo dell'appello](#)).

Articolo 4 - Norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi.

Forse quest'articolo 4 è una delle norme più interessanti. Se ben applicato – è previsto anche qui un Regolamento attuativo dei principi sanciti – potrebbe introdurre importanti elementi di analisi, di indagine e di chiarezza in ordine al “mondo” dei procedimenti amministrativi dell'Amministrazione pubblica italiana. Infatti, è prevista l’**individuazione dei tipi di procedimento amministrativo, relativi a rilevanti insediamenti produttivi, a opere di interesse generale o all'avvio di attività imprenditoriali**” ai quali possono essere applicati meccanismi di semplificazione e di accelerazione: il tutto con il Presidente del Consiglio dei Ministri come soggetto promotore e con il coinvolgimento attivo delle Conferenza Stato-Regioni per la quota parte dei procedimenti di competenza delle Autonomie locali. Ci sono due possibili modi per attuare queste disposizioni, uno superficiale e un altro molto produttivo: se la lettura della norma sarà superficiale e neghittosa, tutto si concentrerà sulla riduzione dei tempi (lettera c) dell'articolo 4) con scarsa attenzione a tutti gli altri fattori di efficienza; se, invece, l'indagine andrà a fondo rappresentando esaustivamente fasi e competenze della miriade di procedimenti amministrativi esistente, allora l'indagine sarà un ausilio per la razionalizzazione dei procedimenti amministrativi, perché fornirà **preziosi elementi di comprensione del “motore produttivo” dell'Amministrazione pubblica italiana**, con conseguenti possibilità di utili e adeguati interventi migliorativi (vedi in tal senso i commenti al precedente articolo 2).

Articolo 5 - Segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso, amministrazione espressa e comunicazione preventiva.

L'articolo 5 è il classico “rimaneggiamento” di una legge precedente, anche in questo caso la 241/1990, articolo 19, nella sua versione modificata dalla legge 122 del 2010 ([vedi qui](#)) con la quale fu istituita la **SCIA (Segnalazione certificata di inizio attività)** che, nelle intenzioni del legislatore dell'epoca doveva accelerare, se non risolvere, i tempi di inizio di esercizio di un'attività industriale, commerciale o artigianale, attraverso l'uso prevalente della **“segnalazione da parte dell'interessato”**.....belle intenzioni, tuttavia costruite su schemi procedurali astratti, che, inevitabilmente, si sono scontrati nel concreto con la realtà della singole specifiche procedure previste da leggi statali e regionali, regolamenti e Ordinanze comunali. La disposizione in esame tenta una correzione di rotta demandando a uno o più decreti legislativi la **“precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso....nonché di quelli per i quali è sufficiente l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva”**. Anche qui il tenore della norma mostra una linea di consapevolezza della variegata composizione dei mille procedimenti amministrativi esistenti e mostra un nuovo criterio di ricerca e proposizione delle regole che evolve dalla previsione di fattispecie astratte, inesistenti in

natura, alla più proficua **indagine sui variegati tipi di procedimento in concreto esistenti**, ai fini di un efficace intervento correttivo sui contenuti e sui tempi degli stessi.

Articolo 6 – Autotutela amministrativa.

Anche l'articolo 6 reca modificazioni – immediatamente esecutive – al contenuto della legge 241, con specifico riferimento alla potestà di **a) divieto di prosecuzione delle attività intraprese con segnalazione da parte dell'interessato (articolo 19 della legge 241); b) annullamento delle amministrazioni pubbliche di provvedimenti amministrativi adottati**. Per quanto riguarda il **punto a)**, oltre al termine di 60 giorni – già previsto dalla riforma della 241 operata con legge 15 dell'anno 2005 ([vedi qui](#)) – la nuova disposizione prevede a favore delle imprese una fase intermedia nella quale l'impresa stessa può adottare le misure necessarie per modificare gli elementi negativi individuati dall'amministrazione pubblica competente e può farlo in un **tempo non inferiore ai 30 giorni, decorso il quale l'attività si intende vietata**. Per quanto riguarda invece il **punto b)**, l'articolo 6 modifica, a valere su qualunque provvedimento amministrativo, il termine entro il quale è possibile procedere **all'annullamento d'ufficio**. Tale termine è stabilito tassativamente in **diciotto mesi** dalla data di adozione del provvedimento e supera sostanzialmente la precedente dizione “*entro un termine ragionevole*” utilizzata nella precedente versione dell'articolo 21-nonies della legge 241. La disposizione va quindi valutata positivamente perché rimuove un chiaro elemento di incertezza giuridica sulla potestà di autotutela delle pubbliche amministrazioni e sui relativi conseguenti comportamenti.

Articolo 7 – Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza.

Disposizione di delega su una materia entrata di forza nell'armamentario di qualunque “legge generale” sulla pubblica amministrazione: la corruzione e la trasparenza. L'articolo 7 detta principi e criteri direttivi per la correzione delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 33/2013. Forse c'è qualche spunto interessante nella prescrizione diretta al legislatore delegato di fissare criteri per la pubblicazione sui siti istituzionali delle “*fasi dell'aggiudicazione ed esecuzione degli appalti pubblici*” (comma 1, lett b), n. 1), del “*tempo medio di attesa per le prestazioni sanitarie di ciascuna struttura del Servizio sanitario nazionale*” (n. 2) del “*tempo medio dei pagamenti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture, l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici*” (n. 3). Per il resto, in materia di corruzione, ci sono prescrizioni di dubbia rilevanza a proposito delle modalità di predisposizione del Piano nazionale anticorruzione che rischia di essere l'ennesimo adempimento “di carta” prodotto dalla legge 190 dello scorso anno 2012. Interessante alla lettera h) – ma privo del necessario risvolto operativo rimandato ai soliti decreti delegati – l'estensione del diritto di accesso ai documenti amministrativi esteso “**a chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridiche rilevanti**”; quanto a intendere che viene superato il principio all'atto esistente – posto dal capo V della più volte citata legge 241/1990 (articoli 22 e segg. - [vedi qui](#)) - *dell'interesse ad agire del soggetto che chiede l'accesso agli atti* e della

limitazione del diritto ai soli atti che abbiano relazione con gli interessi del richiedente.

Tutto questo però non è minimamente sufficiente. Il legislatore italiano potrà affermare di aver attivato la leva giusta contro la corruzione solo quando sarà effettivamente tutelata e incentivata l'azione dei cosiddetti "**whistleblowers**" ([vedi qui](#)) unico modo serio - largamente utilizzato in gran Bretagna ed in U.S.A. - per stanare dall'interno degli uffici le trame corruttive e per disincentivare fortemente comportamenti contro il codice penale.

Per quanto riguarda il diritto d'accesso agli atti delle pubbliche amministrazioni, i fiumi di chiacchiere sull'"amministrazione trasparente" potrebbero essere utilmente sostituiti da una sola disposizione generale per tutte le amministrazioni pubbliche: **l'obbligo di pubblicare sui propri siti** -in modo ordinato e numerato - **tutti gli atti di spesa (integralmente) adottati**: ciò innescherebbe un processo di controllo sociale diffuso che, anche qui, costituirebbe un ottimo deterrente contro comportamenti scorretti, considerato anche il fatto che dopo l'abrogazione degli articoli 125 e 130 della Costituzione avvenuta nell'anno 2001, Regioni e Comuni sono privi di qualunque controllo di legalità dei propri atti da parte di soggetti esterni alla loro struttura e la funzione di controllo è gestita in forma di "autocontrollo". [Approfondisci qui](#). Questa situazione appare ed è anomala: i casi "Batman" alla Regione Lazio e "Mafia capitale" al Comune di Roma sono, fra le altre cose, la dimostrazione della mancanza di efficienti argini di legittimità/legalità degli atti della pubblica amministrazione locale, che intervengano **prima** dei controlli della Magistratura penale. La pubblicazione su internet di tali atti innesca un controllo sociale che può essere un valido deterrente per chi voglia impunemente violare leggi e regolamenti. Tuttavia, il tema della pubblicazione degli atti di spesa sui siti istituzionali riceve un'attenzione particolare da parte delle lobbies bipartisan di tutti i sottoboschi politici: il Governo Monti riuscì a far approvare una legge - articolo 18 del DL 83/2012 in Legge 134 - ben orientata in tal senso, ma, vuoi o non vuoi, questa disposizione fu **abrogata** con una normetta assassina l'anno successivo, al termine del percorso politico di quel Governo (articolo 53, comma 1, lettera t, del d. lgs. n. 33/2013 - [\(approfondisci qui\)](#)).

Articolo 9 - Disposizioni concernenti l'Ordine al merito della Repubblica italiana.

Esilarante e degna di un quadretto comico questa disposizione inserita di soppiatto nella trattazione alla Camera! Si parla, nientepopodimeno, **dell'Ordine al Merito della Repubblica** italiana regolato con legge n 178 dell'anno 1951! Presieduto dal Presidente della Repubblica, conferisce il titolo di "*cavaliere della gran croce*", "*grande ufficiale*", "*commendatore*", "*ufficiale*" e "*cavaliere*", disponendo anche in ordine a "**onorificenze o distinzioni cavalleresche**" (art. 7). L'articolo 9 della legge dispone di quisquilie varie che non è neanche il caso di riprendere... E questa sarebbe una disposizione legislativa degna di un quadro di grande respiro quale la riforma delle pubbliche amministrazioni? E, soprattutto, più che stridere, fa ridere di cuore l'inserimento di disposizioni riguardanti fattispecie di carattere tardo-feudale in un quadro di decantato svecchiamento del mondo pubblico, di managerialità privata, di efficienza, di servizi *on line*, di "*digital first*"!!! Splendido scivolone del Legislatore, da questa disposizione si capisce tutto.

Articolo 12 – Introduzione dell’art. 16 bis della legge 3 aprile 1979, n. 103, in materia di durata degli incarichi dell’Avvocatura dello Stato.

Articolo di cortissimo respiro visto l’oggetto trattato che è quello della **“nomina dell’avvocato generale aggiunto”** che, si legge nel testo immediatamente esecutivo, non può essere conferito a chi debba essere collocato *“a riposo entro quattro anni dalla data di avvio della procedura”* di incarico, può essere *“rinnovato per una sola volta”*, e, soprattutto, si *“applica anche agli incarichi in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione”*. Pare di vedere le facce, una sorridente e le altre adirate, di autorevoli componenti dell’Avvocatura dello Stato, a favore o contro i quali è stata creata *ad hoc* questa disposizione *ad personam*. Si stenta a vedere alcunché di nuovo nella reiterazione all’interno della Legge epocale di riforma delle pubbliche amministrazioni di consolidate prassi di lobbying parlamentare di bassissimo cabotaggio.

Articolo 13 – Semplificazione delle attività degli Enti pubblici di ricerca.

La ricerca pubblica è un ganglio fondamentale, non solo della gestione delle Pubbliche Amministrazioni, ma per le sorti e il progresso di tutto il Paese. Tuttavia valgono qui le stesse considerazioni sviluppate per il successivo articolo 20 relativo ai procedimenti giudiziari di fronte alla Corte dei Conti: una tematica importante di settore nevralgico non avrebbe meritato una sua distinta e originale collocazione legislativa? Era necessario ricorrere a una legge delega per disporre su questa materia? Non sarebbe stato più appropriato proporre al Parlamento un disegno di legge?

Ciò premesso, i **“principi e i criteri direttivi”** (art. 76 Cost) enunciati dall’articolo 13 per gli Enti pubblici di ricerca ci sembrano **generici e scontati**: esempio, *“inquadramento della ricerca pubblica in un sistema di regole più snello e più appropriato a gestire la peculiarità dei tempi e delle esigenze del settore”* *“razionalizzazione e semplificazione dei vincoli amministrativi, contabili e legislativi”* ...c’è qualcuno forse che potrebbe volere o pensare il contrario di queste inutili prescrizioni? D’altro canto, la delega risulta priva di un’idea guida e della proposizione di strumenti nuovi per governare l’intero sistema della ricerca pubblica in Italia, fatto questo molto grave, visto lo stato infelice in cui quest’ultima naviga.... Sembra quasi che il Governo abbia proposto al Parlamento la seguente disposizione di delega: *“Governo, cerca di scrivere norme migliori sulla ricerca pubblica in Italia!”*...Ottimo sforzo di immaginazione e di ideazione di strategie!

Articolo 14 – Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche.

Ecco la classica disposizione *“fiore all’occhiello”*, fatta apposta per essere poi presentata alla stampa e alla pubblica opinione come impostazione forte del Governo e del Parlamento di supporto alla famiglia e alla donna! L’applauso è assicurato. Peccato che l’esperienza ha più volte dimostrato come perfettamente inutile la sola *“declamazione legislativa”* di principi condivisibili da tutti. Certo, il *“telelavoro”* la *“disponibilità di asili nido e scuole dell’infanzia”* sono fattori decisivi per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro di donne e uomini che lavorano in uffici pubblici! Tuttavia, meglio e di più che una legge, sono necessari

in questi casi, come del resto in qualunque idea riformatrice delle pubbliche amministrazioni, piani strategici circostanziati affidati alla responsabilità di un centro o più centri di coordinamento e riferimento che **diano impulso, seguano, supportino - per tutto il tempo necessario all'implementazione completa di una riforma** - le 20.000 pubbliche amministrazioni chiamate a dare attuazione ai principi sanciti dalla Legge. Se non c'è quest'ulteriore passo organizzativo dopo la disposizione di legge, quest'ultima è sempre destinata a rimanere "fuffa" pura e semplice.

Articolo 15 - Rapporti fra procedimento disciplinare e procedimento penale per il personale delle forze armate.

L'articolo 15 è una disposizione che estende all'Ordinamento militare la "disciplina in materia di rapporti fra procedimento disciplinare e procedimento penale" così come regolata dalla normativa per gli impiegati civili delle pubbliche amministrazioni (articolo 55ter del d.lgs. 165/2001).

Articolo 16 - Procedure e criteri comuni per l'esercizio di deleghe legislative di semplificazione.

Articolo 21 - Modifica e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi.

Karl Marx teorizzava di "produzione di merci attraverso merci", per noi è ghiotta l'idea di una parafrasi con la bulimia del nostro legislatore: "**produzione di leggi attraverso leggi**" potremmo chiamare questa legge 124/2015 che prevede l'emanazione di altri 15 decreti legislativi delegati più regolamenti vari. Ma c'è di più e di meglio in due delle cantine di questa fabbrica:

a) l'**articolo 16** che detta le **modalità di scrittura** dei decreti legislativi delegati previsti ai successivi articoli 17, 18 e 19: il legislatore, che dovrebbe occuparsi solo di porre i principii generali, qui invece si fa **professore di diritto** e raccomanda al legislatore delegato di elaborare un testo unico "*con le modifiche strettamente necessarie per il coordinamento delle disposizioni stesse*" ..."*apportando le modifiche strettamente necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa*" ... "*per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo*" con "*l'indicazione esplicita delle norme abrogate*".. come se ci fosse bisogno di ricordare a chi è giurista di professione le modalità di scrittura di una norma di diritto che anche uno studente al primo anno di università dovrebbe conoscere!! Semplicemente ridicolo e avvilente che una legge dello Stato si faccia carico di indirizzare nei minimi termini la professionalità di chi dovrà scrivere le leggi delegate!! Un atto di sfiducia dell'Ordinamento nei confronti di sé stesso. "La situazione politica in Italia è grave, ma non seria" diceva Ennio Flaiano 50 anni fa.

b) l'**articolo 21** fa di meglio, un vero capolavoro! Prescrive al legislatore delegato il compito di **produrre "leggi che abrogano regolamenti"**: l'articolo prevede "*uno o più (ohibò) decreti legislativi per l'abrogazione e la modifica di disposizioni legislative...che prevedono provvedimenti non legislativi di attuazione*". Tutti? No, solo quelle entrati in vigore "*dopo il 31 dicembre 2011*". In mancanza assoluta di qualunque altra spiegazione e/o resoconto ufficiale su questa disposizione - che non sia noto alle 5 o 6 persone che l'hanno pensata, scritta e concordata - per parte nostra non rimane che ricordare la tela di Penelope e riaffermare quanto detto in premessa a proposito di un modo

assurdo di legiferare, che cerca di “insaccare” in una legge tutto e il contrario di tutto, rendendo un pessimo servizio alla chiarezza delle prescrizioni, alla loro comprensibilità e, in fin dei conti, alla condivisione e al rispetto di ciò che proviene dai Rappresentanti che abbiamo inviato in Parlamento.

Articolo 18 – Riordino della disciplina delle partecipazioni societarie alle amministrazioni pubbliche.

Articolo 19 – Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale.

Questi due articoli della legge debbono essere commentati insieme perché, se conosciamo un po’ il modo di legiferare in questo Paese e il successivo modo di “interpretare” le disposizioni legislative, sicuramente i principi riguardanti la disciplina delle partecipazioni societarie (art. 18) si intrecceranno con i principi della disciplina dei servizi pubblici locali, creando un contesto di riferimento assolutamente confuso e inestricabile. Come del resto è stato fino a oggi. L’argomento riguarda le famose “società partecipate”, variamente qualificate dal punto di vista giuridico, ma aventi tutte la caratteristica di essere società private costituite o partecipate da Enti pubblici (Stato, Regioni o Enti locali) e chiamate a svolgere servizi a volte coincidenti – vedasi la società *in house* – con le funzioni pubbliche che l’Ordinamento conferisce ai soggetti pubblici medesimi. Definire “scivolosa” questa materia, **soprattutto a valere sui servizi pubblici locali**, è poco: tutte le norme di “riordino” succedutesi negli ultimi 8 anni, a partire dall’art 23bis del DL 112/2008 in Legge 133 – poi abrogata dal referendum popolare del 12 giugno 2011 – hanno sortito zero effetti di razionalizzazione. Rimangono in piedi per servizi pubblici locali le ormai antiche disposizioni istitutive (**art. 22 della Legge 142/1990 e articoli 113 e segg. del d. lgs. 267/2000**) con le quali fu consentito agli enti locali (tutti, anche comuni di 100 abitanti) di creare società per azioni per la gestione di servizi pubblici. Si è assistito negli ultimi 20 anni a una proliferazione alluvionale di tali soggetti ibridi: la Corte dei Conti ha individuato nel 2013 ben 5258 società private di proprietà dei Comuni (ma il numero cambia di volta in volta per mancanza di un metodo omogeneo di rilevazione - [vedi qui](#)) che sono costate all’Erario circa 26 miliardi di euro e impiegano circa 90.000 unità di personale. Queste società costituiscono uno scandalo a cielo aperto - [approfondisci qui](#) - nel panorama dei servizi pubblici italiani: non sono ufficialmente elencate, come invece gli enti pubblici dall’ISTAT, tuttavia le modalità di gestione del personale (a partire dal sistema di assunzione) sono completamente sottratti al regime pubblico, pur svolgendo di fatto tali soggetti funzioni pubbliche. Ciò ha consentito e consente di ricorrere quando e come si vuole a pratiche immorali di sottogoverno per le assunzioni e ad elusioni continue del principio del concorso pubblico: questo colpisce il grosso della cittadinanza di tutto il Paese che non fa parte delle camarille politiche ed economiche locali. La presenza di queste società partecipate elude anche – inutile dire – tutte le leggi di blocco del *turn over* nel lavoro pubblico, perché consente ai Comuni di assumere indirettamente forzando i limiti di assunzione imposti per legge e caricando l’erario pubblico di ulteriori oneri di natura sostanzialmente illegittima. Inoltre, sovente, le attività di tali società sono un doppioni delle funzioni che dovrebbero essere svolte dagli Enti pubblici che le costituiscono. Invano e a più riprese si è tentato di mettere le

briglie a questo indecoroso sistema difeso da gruppi di pressione politico economici annidati sostanzialmente in tutti i terminali politico-affaristici delle Autonomie locali: l'esito di due leggi – **l'articolo 14, comma 32, del DL 78/2010 in legge 122 (Governo Berlusconi) e l'articolo 4 del DL 95/2012 in Legge 135 (spending review) - che disposero il divieto per i comuni con meno di 30.000 abitanti di costituire società e , in seguito, il loro scioglimento** furono gli immediati tentativi – riusciti – di posporre la data di applicazione di tali norme e in seguito, dopo infinite diatribe giuridiche alimentate per confonderne completamente e ridurre l'ambito di applicazione, la loro **abrogazione secca**, avvenuta con i commi 561 e 562 (come sempre ben nascosti dentro un diluvio di micro-disposizioni e incomprensibili ai più) della legge di stabilità 2014 (Governo Letta) n. 143 del dic 2013. Cosa sa l'opinione pubblica – ma anche l'opinione mediamente informata – delle vicende qui descritte in maniera assolutamente succinta? Assolutamente nulla. Un qualche rilievo mediatico hanno invece avuto i vani tentativi del Commissario per la *spending review* Cottarelli che presentò al Governo il 7 agosto 2014 un piano circostanziato per **l'eliminazione di 7000 delle 8000 società partecipate** esistenti - [Vedi qui](#): la conclusione è nota a tutti: le società partecipate sono rimaste, il dr. Cottarelli ha dato le dimissioni da Commissario. Con questi precedenti e nella coscienza della permanenza immutata di quel sottobosco politico bipartisan capace di vanificare qualunque sforzo di moralizzazione di questa materia, la diffidenza rispetto alle disposizioni degli articoli 18 e 19 della 124 è d'obbligo: tutto sembra ripartire daccapo, con l'ambiguo precetto di demandare al legislatore delegato la stesura di decreti legislativi che **riscrivano per l'ennesima volta le regole riguardanti le società partecipate**. Andavano e vanno tolte di mezzo, *sic et simpliciter*, e , invece, si pensa di "riscriverne" le regole.

E' importante qui richiamare le rilevanti perplessità espresse dalla *Corte dei Conti* audita dalle Commissioni di Camera e Senato in fase di discussione della Legge 124 ([vedi qui](#)): ***"Manca l'esplicita indicazione di obiettivi di tipo quantitativo, espressi in termini di risparmi da realizzare, o di numero di società da aggregare o sciogliere, ovvero di volumi finanziari entro cui contenere i trasferimenti a tali società partecipate"***. La Corte fa anche presente che esiste già una copiosa normativa regolatrice della materia: ***"...ed è comunque da osservare che i criteri enunciati sono in gran parte contenuti nella normativa sui piani operativi di razionalizzazione di cui all'art. 1, commi 611 e 612, legge n 190/2014 e non risulta chiaro come dovrebbe essere innovata la normativa di recente introduzione"..."Andrebbe meglio chiarita anche la portata dei criteri e principi in ambiti già regolati normativamente, o prossimi ad esserlo (consolidamento delle partecipazioni nei bilanci degli enti proprietari, piani di riduzione delle partecipazioni, trasparenza dei dati contabili"....."Con riferimento al richiamato sistema di vigilanza e di controllo sulla trasparenza, ma anche sulle politiche retributive, va evidenziato che molti aspetti sono già normati, anche con recenti disposizioni."..."sui limiti di assunzioni e sulle politiche retributive ... è già intervenuto anche di recente, il legislatore ...""Sono stati già normati anche gli incentivi intesi a favorire aggregazioni nei servizi pubblici sociali, che vengono appositamente previsti in sede di attuazione dei piani operativi di realizzazione di cui all'art. 1, comma 612, legge 190/2014..."..."Hanno già formato oggetto di apposita regolamentazione, tra gli altri aspetti, fli strumenti di tutela non***

giurisdizionale degli utenti dei servizi pubblici locali, da ultimo disciplinati con la legge n 69/2009”....E allora? A cosa e a chi serve riscrivere per l’ennesima volta regole su materie sulle quali si è già intervenuti molte altre volte? Serve ad “allungare il brodo” e a non affrontare i nodi di fondo di questa situazione scandalosa?

Se le nuove future regole delegate dalla 124 contemplassero un radicale ridimensionamento del cancro delle società partecipate, riportando alla responsabilità degli uffici pubblici l’erogazione dei servizi ai propri utenti, sarebbe una buona cosa. Ne sarà capace il legislatore delegato, cioè il Governo? Le premesse non lo lasciano ritenere, ma la speranza, come noto, è l’ultima a morire.

Articolo 20 – Riordino della procedura dei giudizi innanzi alla Corte dei Conti

Altro articolo – importante in sé – ma che ci conferma nella valutazione della n. 124 come dell’ennesima legge “caravanserraglio”, legge “veicolo”, legge “autobus”, dove tutte le tematiche e gli argomenti possono salire a piacimento. Certo, la riforma delle procedure di giudizio della Corte dei Conti è materia importante e delicata. Ma perché inserirla in una legge intitolata e presentata come “**la**” riforma della pubblica amministrazione? Una tematica importante di settore nevralgico meritava una sua distinta e originale collocazione legislativa. Ciò avrebbe reso più chiaro l’intento riformatore della procedura e avrebbe snellito l’iter della procedura parlamentare della legge di riforma. Era poi necessario ricorrere a una legge delega per disporre le modifiche della procedura dei giudizi della Corte? Non sarebbe stato sufficiente proporre al Parlamento un disegno di legge? Qual è la ratio di tutto questo, se esiste una ratio? Queste osservazioni valgono per il 50% circa degli articoli di legge qui commentati.

Disposizioni di sistema.

Ci sembra corretto considerare “**disposizioni di sistema**”, cioè *inerenti al nucleo fondamentale di una riforma generale delle pubbliche amministrazioni* solo gli articoli **1** (Carta della cittadinanza digitale) **8** (Riorganizzazione dell’Amministrazione dello Stato) **10** (Riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di Commercio, industria, artigianato e agricoltura), **11** (dirigenza pubblica) e **17** (riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Sono 5 articoli sui 23 complessivi della legge 124/2015 che rivolgono l’attenzione all’interno della pubblica Amministrazione italiana e ne dispongono **modificazioni non di portata specifica**, ma che **incidono sulla sua natura complessiva**. Teniamo molto a questa distinzione perché solo dall’extrapolazione delle vere disposizioni generali di riforma contenute nella legge 124 è possibile trarre con maggiore chiarezza una valutazione soddisfacente sull’esistenza o meno in questa legge dei **requisiti minimi per poterla qualificarla come “legge di riforma della pubblica amministrazione”**. Un primo dubbio lo esprimiamo subito: perché una “riforma

epocale” della Pubblica amministrazione, essenzialmente concepita in 5 articoli di legge, ha bisogno di essere appesantita da altri 18 articoli di supporto e contorno? Perché questa esigenza, quando il ragionamento semplice e coerente porterebbe a pensare che di questo non ci sia alcun bisogno? Rimandiamo alle conclusioni della nostra disamina.

Articolo 1 – Carta della cittadinanza digitale.

Di fronte alle enunciazioni generali presenti nell’articolo 1 della Legge 124 scatta immediata la notazione secondo la quale almeno quattro leggi negli ultimi 7 anni hanno inteso enunciare “principi generali” sulla base dei quali gestire l’“agenda digitale” nel nostro Paese. Citiamo fra tutte l’articolo 38 del DL 112/2008 in Legge 133/2008 (*Impresa in un giorno*) con il relativo regolamento di attuazione adottato con DPR n 160/2010, l’art 30 del DL 98/2011 in Legge 111 /2011 (*finanziamento banda larga*), l’art 6 del DL 5/2012 in Legge 35/2012 (*comunicazione dati per via telematica fra pubbliche amministrazioni*), l’art 18-22 del DL 83/2012 in Legge 134/2012 (*istituzione Agid*). A tacere dello stesso codice di amministrazione digitale, emanato con d. lgs n. 82/2005 che il legislatore oggettivamente valuta come superato solo 10 anni dopo (il tempo di tenuta delle grandi leggi del passato non era mediamente inferiore ai trent’anni).

Tuttavia sarebbe ingeneroso leggere come un semplice esercizio di maquillage della normativa precedente quello che appare essere un impegno sentito dal Governo e strategico quanto alla sua importanza per il nostro Paese.

Al di là delle enunciazioni di principio e della previsione di modifica al CAD (codice amministrazione digitale legge decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 ...) le idee concrete sottese dall’articolo 1 (e dal documento governativo dello scorso marzo 2015 - [\(vedi qui: l'agenda digitale del Governo Renzi\)](#)) è quella di dotare il sistema economico del Paese di due indispensabili strumenti di competitività internazionale:

a) un sistema di **banda ultralarga**, consistente nella sostituzione dei cavi di rame - oggi prevalentemente esistenti - in fibre ottiche che raggiungano le cabine telefoniche stradali (FTTC), o ancora meglio, direttamente le abitazioni (FTTH – cosiddetto “ultimo miglio”). Questa è la premessa indispensabile per una navigazione veloce su internet, quindi della possibilità di consultare reciprocamente, trasmettere e ricevere dati e informazioni da parte di aziende e amministrazioni pubbliche. Senza queste dotazioni, la capacità di lavoro del “sistema Italia” attraverso internet risulta fortemente limitata, specialmente nelle zone del Meridione attualmente sprovviste dei cavi in fibra ottica. Non a caso il governo ha paragonato questa opera pubblica alla costruzione delle autostrade avvenuta negli anni ’60.

b) Un sistema di **“interoperabilità” fra banche dati e sistemi operativi delle diverse amministrazioni pubbliche** che consenta di superare l’attuale situazione di frammentazione generalizzata fra 20.000 soggetti autonomi, ciascuno dei quali è dotato di un sistema operativo e di modalità autonome di archiviazione magnetica dei dati. La volontà del legislatore è, in sintesi, quella di applicare alle pubbliche amministrazione le tecniche dette di *“cloud computing”* che consistono nella possibilità di

collegare singoli sistemi operativi a **grandi server di servizio**, capaci di offrire:

- 1) Utilizzo di programmi installati sul server di servizio a beneficio del sistema operativo utente. (Paas – platform as a service)
- 2) Messa a disposizione dei dati detenuti nel server di servizio (*Daas –Data as a service*);
- 3) Invio dei dati al server di servizio che li elabora e li restituisce all'utente iniziale (*Iaas –Infrastructure as a service*)
- 4) Utilizzo in remoto (cioè sul server di servizio) di vere e proprie piattaforme software con servizi, programmi e librerie.

In parole povere, il *cloud computing* è un insieme di tecniche e di strumenti che consentono di condividere e **rendere effettivamente fruibili per cittadini e imprese** tutte le informazioni detenute dalle singole amministrazioni ai fini di:
a) ottenere le certificazioni necessarie per licenze e autorizzazioni **senza** chiederle al cittadino o all'impresa, come nei fatti avviene ancora oggi; b) condividere fra amministrazioni dati e informazioni analoghe – esempio i dati anagrafici – e poterle utilizzare per qualsivoglia fine.

Senza “dialogo e interattività fra diversi sistemi informativi non si esce dall'attuale situazione di frammentazione di dati e informazioni.

Su ambedue gli obiettivi di fondo dell'articolo 1 della legge delega il Governo è fermo alle dichiarazioni di principio. Unico dato concreto in materia sono gli stanziamenti del CIPE per 7 miliardi di euro, dei quali 2,2 disponibili subito: come saranno utilizzati? Su quali regioni e città avranno la priorità nei lavori? Non c'è nulla se non questo lancio giornalistico.. Su tutto aleggia l'ormai nota attesa di un “decreto delegato” che, regolando giuridicamente tutta la materia, sarà la grande levatrice delle riforme attese. **Un buon programma di opere pubbliche non funziona mai così:** opere di questa complessità necessitano di programmi e piani industriali circostanziati nei quali vanno evidenziate e definite le situazioni di partenza, gli obiettivi concreti perseguiti, il tempo previsto di realizzazione, le risorse finanziarie poste a disposizione e gli Organi dello Stato cui si demanda la regia dell'intero progetto. Senza la scrittura di tali programmi (che poi dovranno essere il necessario punto di riferimento per il controllo del Parlamento su tempi e modalità d'attuazione di questa che a tutti gli effetti va qualificata come “**politica pubblica**”) la legge delega e il previsto decreto legislativo rimarranno allo stato di pura e semplice enunciazione di principi.

Articolo 8 - Riorganizzazione dell'Amministrazione dello Stato.

Il contenuto di quest'articolo inerisce alle attività degli **uffici dello Stato e di alcuni Enti pubblici non economici** e manifesta l'evidente finalità di procedere a snellimenti e risparmi di spesa, anche e soprattutto ai fini di rendere più spedite, coerenti ed efficienti le attività ivi svolte.

Si possono individuare i punti nodali del complesso articolato di delega in:

1. Delega al Governo per la predisposizione di uno o più decreti legislativi finalizzati a *“modificare la disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri, delle agenzie governative nazionali e degli enti pubblici non economici nazionali”* in termini di **“riduzione degli uffici e del personale anche dirigenziale destinati ad attività strumentali”** dell’*“amministrazione centrale e periferica”* e al correlativo *“rafforzamento degli uffici che erogano prestazioni ai cittadini e alle imprese”* (lett a del comma 1);
2. **“riordino delle funzioni di polizia di tutela dell’ambiente, del territorio e del mare, nonché nel campo della sicurezza dei controlli nel settore agroalimentare**, conseguente alla riorganizzazione del **Corpo forestale dello Stato** ed eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia” (lettera a del comma 1); *“con riferimento alle forze operanti in mare...eliminazione delle duplicazioni logistiche e funzionali, nonché ottimizzazione di mezzi e infrastrutture, anche mediante forme obbligatorie di gestione associata, con rafforzamento del coordinamento fra Corpo delle Capitanerie di porto e Marina militare, nella prospettiva di un’eventuale maggiore integrazione”*; *“riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernete le autorità portuali”* (ultimo periodo della lettera f del comma 1);
3. rafforzamento dei poteri di indirizzo e di coordinamento della **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, anche con riferimento alle attribuzioni di *“analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche”*, anche attraverso *“l’applicazione dei principi e criteri direttivi presenti agli articoli 11,12 e 14 della Legge 15 marzo 1997, n. 59 (vedi qui)”* . Evidente la volontà di riprendere i temi e gli argomenti prescritti dalla *“normativa Bassanini”* a distanza di 18 anni;
4. **“Maggiore flessibilità nella disciplina organizzativa dei Ministeri”** (punto 7 della lettera c del comma 1);
5. **“trasferimento delle “funzioni svolte dagli uffici del Pubblico registro automobilistico al Ministero delle infrastrutture e trasporti”**. E’ tutta da verificare l’utilità di questa operazione come del resto riconosce lo stesso legislatore che subordina l’operazione a una *“previa valutazione della sostenibilità organizzativa ed economica”*. Di sicuro c’è che l’attività dell’A.C.I. - detentore del PRA - non grava di un euro sul bilancio dello Stato; pertanto, se l’obiettivo è giustamente quello di garantire al cittadino un unico documento di proprietà del proprio autoveicolo, questo risultato può facilmente essere ottenuto attraverso la razionalizzazione dell’uso di una base dati già comune fra ACI e Motorizzazione civile, senza scomodare delicati macro-equilibri economici e organizzativi;
6. **“Razionalizzazione della rete organizzativa e revisione delle competenze degli uffici”** delle **Prefetture-Uffici territoriali del Governo**; trasformazione di queste in **“punto di contatto unico tra amministrazione periferica dello Stato e cittadini”** con **“attribuzione al Prefetto** della responsabilità dell’erogazione dei servizi ai cittadini nonché **di funzioni di direzione e coordinamento dei dirigenti degli uffici facenti parte dell’Ufficio territoriale dello Stato”**;

7. scorporo dal CONI delle attività riguardanti “*lo sport per persone affette da disabilità*” e creazione di un apposito ente autonomo di diritto pubblico. Oscuri i motivi per cui, in un panorama di prescrizioni tutte orientate alla riduzione degli uffici e alla soppressione di branche autonome di attività pubblica, spunti dal nulla la previsione della costituzione di un ente a parte le cui funzioni erano già svolte dal CONI. Qualunque pensiero malizioso sulla cura di interessi di nicchia e di lobby è giustificato. La 124 si conferma qui come legge omnibus o legge veicolo, dove puoi mettere “di tutto e di più”.

Diamo, ormai, per assodata una linea di tendenza generale legislativa imperante negli ultimi anni imperniata sugli insistiti e reiterati concetti di “snellimento”, “razionalizzazione”, “conseguimento di risparmi”, “soppressione”. Guai ad opporsi a questo *mantra* prevalente, perché si rischia l'accusa di “difesa di interessi corporativi” di “difesa della inefficienza e dei privilegi” e via così. Noi invece riteniamo che, ferma l'esigenza di snellire e risparmiare lì dove c'è spreco e inutilità di funzioni, un approccio corretto in termini di *spending review* non è quello che guarda **unicamente a i tagli e alla soppressione di posti**. Questa concezione si deve, invece, qualificare come incontrovertibilmente “tatcheriana”, tale per cui l'Amministrazione pubblica è comunque un peso, un impaccio, un costo sulla collettività, in stridente contrasto con quella rapidità, efficienza e libertà di cui ha bisogno il mercato; prova di questa affermazione sia il fatto che, da anni, nessuno ha mai pensato a qualsivoglia amministrazione o funzione pubblica in termini di **potenziamento**, di sviluppo delle funzioni per via di una preesistente valutazione politica di base secondo cui **un certo settore** della PA possa essere considerato come **strategico** per l'andamento dell'economia o della vita sociale del Paese, per cui è necessario **spendere di più** e investire in quella funzione pubblica. Le forze oggi al governo dimostrano di non discostarsi da questa posizione di fondo, anche in presenza di autorevoli voci di economisti (leggi qui [lo Stato innovatore di Mariana Mazzucato](#)) che hanno scientificamente dimostrato come, sul sistema economico degli Stati Uniti negli ultimi 30 anni ha pesato in modo positivo e rilevante l'intervento della mano pubblica nello *start up* di una miriade di progetti di impresa privata (informatica *in primis*) poi rivelatisi successi planetari.

Questa “*spending review*” **a senso unico** si traduce, all'articolo 8 della legge 124, nella previsione di una serie di accorpamenti, quale quella sopra enumerata. Quale monito per il legislatore delegato esponiamo due concetti: a) il legislatore, qualunque legislatore, deve osservare la **massima prudenza** quando procede ad accorpate ed unificare due o più uffici pubblici, poiché quello che per alcuni è l'esecuzione di un semplice tratto di penna, nella realtà complessa del lavoro pubblico assume le caratteristiche di annose e defatiganti guerre di religione nelle quali, in mancanza di qualunque regia esterna, le componenti originarie degli uffici unificati entrano in guerra fra loro e si combattono con colpi di mano organizzativi, ricorsi amministrativi, contabili e penali che durano anni. Ne sia esempio l'accorpamento di INPDAP ed ENPALS in INPS che, a quattro anni dal decreto soppressivo, ancora non si è tradotto in un definitivo riassetto del perimetro di azioni e funzioni di riferimento e che fa fatica nel rendere agli utenti lo stesso livello di servizio esistente in precedenza. Pertanto, quando si parla di *attribuzione al Prefetto di funzioni di direzione e coordinamento dei dirigenti degli*

*uffici facenti parte dell'Ufficio territoriale dello Stato, se non correttamente coordinata dall'azione di una qualunque cabina di regia, si entra in un **ginepraio terribile in cui ogni ufficio opererà contro gli altri per il timore di perdere le prerogative detenute in precedenza.** Le soppressioni di uffici coinvolgono *in primis* donne e uomini e, questi ultimi, non sono marionette inanimate, ma persone con una loro sensibilità, senso di appartenenza, interessi legittimi e orgoglio lavorativo. Le misure di tipo napoleonico poco producono in tale contesto e rischiano di compromettere clamorosamente la qualità dei servizi resi alla collettività; b) meglio delle riorganizzazioni effettuate "con tratti di penna" possono operare in tutti gli uffici pubblici criteri adeguati di **valutazione dell'efficienza dei processi interni**, condotti magari da autorità pubbliche esterne insieme agli uffici interessati: cioè a dire che la riduzione degli uffici e del personale non può essere effettuata "a prescindere", ma deve essere confortata da adeguati **studi organizzativi** che individuino in modo non improvvisato, ma con approccio squisitamente professionale, le sacche di inefficienza e le azioni da compiere. Indispensabile anche che questi soggetti "che rilevano e studiano" abbiano il supporto "politico" dei vertici "virtuosi" delle Amministrazioni in cui operano o, ancora meglio, il supporto di "cabine di regia" **pubbliche esterne** in grado e condizione di tradurre in provvedimenti ufficiali ciò che è stato elaborato in fase di studio.*

Una domanda finale sorge spontanea: quale il motivo per cui, dal diluvio normativo sulle Pubbliche Amministrazioni, vengono in questo come negli altri casi regolarmente espunti interventi normativi diretti agli assetti organizzativi dei Comuni e del Servizio sanitario nazionale? Eppure gli impiegati civili dello Stato, delle Agenzie e degli Enti pubblici non economici nazionali sono solamente il **10% circa dell'intero corpo del pubblico impiego** italiano (300.000 circa su 3 milioni e 200.000 circa) [Vedi qui](#) , mentre è impiegato nei Comuni, nelle Regioni e nel SSN il **40% circa del totale degli addetti** (600.000 nelle Autonomie locali e 670.000 nel SSN). Si dirà che quelli sono settori della PA riguardati da altri plessi normativi. Se così é, allora risulta **fuorviante la locuzione** della Legge 124 "*deleghe al Governo per la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni*" quando i pezzi più consistenti (si pensi anche alla Scuola e alle Forze di polizia e militari) rimangono fuori dal quadro riformatore presentato come generale: questa non è un'osservazione di pura forma, ma la segnalazione di un percorso che procede per salti o, meglio, per "sineddoche", dove si confonde la parte per il tutto e si perde la visione dell'insieme. Chi si dia carico di verificare le disposizioni legislative emanate dal 2010 sull'assetto dei Comuni potrà facilmente riscontrare una frenetica girandola di modifiche e di successive abrogazioni di norme approvate dal Parlamento poco tempo prima (vedansi [l'art. 9 della legge n. 42/2009](#), [l' art. 14 del DL 78/2010 in Legge 122](#), [l'art. 19 DL n. 95/2012 in Legge 135](#), [l' art. 16 DL 138/2011 in Legge 148](#), [l' art. 1, commi 104 e segg. Legge n. 56/2014](#)). E' il caso, soprattutto, della questione dei "**Piccoli comuni**" (sono circa 5000 sugli 8000 complessivi) [\(Vedi qui\)](#) sui quali si potrebbe giocare una rilevante partita di efficientamento e di razionalizzazione degli assetti organizzativi soprattutto con riferimento alle **Unioni di Comuni -obbligatorie per legge per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, in virtù dell'articolo 14, comma 28, del DL n. 78/2010 in Legge 122, così come modificato dall'articolo 19, comma 1 lettera b) del DL n.**

35/2012 in Legge 135 – ma **nei fatti lasciate libere di costituirsi o meno** (il Presidente dell'ANCI Piero Fassino ha recentemente dichiarato che *“il numero di unioni costituite è ancora limitato”*come limitato? C'era un obbligo di legge!). Perché il Governo si preoccupa, senz'altro lodevolmente, di costruire meccanismi normativi stringenti per “razionalizzare” “snellire” “garantire risparmi” nei servizi strumentali delle Amministrazioni statali, ma non si preoccupa contemporaneamente degli incredibili sprechi che provoca la gestione separata dei servizi - *in primis* quelli informatici, nei quali essi sono ostaggi delle *software house* con dispendio enorme di risorse - dei piccoli comuni?

Sopra tutta la vicenda delle **diverse dinamiche e dei “diversi trattamenti” riservati a questo o quel plesso amministrativo pubblico italiano**, aleggiano le ricerche storiche di Guido Melis e di Sabino Cassese i quali, in riferimento all'organizzazione dello Stato italiano, hanno descritto e dimostrato, Melis l'esistenza dall'inizio del XX secolo di *“due amministrazioni parallele”*, una statale e l'altra di enti pubblici che si costituivano per sfuggire dai vincoli burocratici dello Stato, e Cassese di una *“fuga dallo Stato”*, consistente in una dinamica in tutto simile a quella descritta dal Melis. Finché lo “Stato” sarà considerato “un peso” “un apparato costrittore” “un freno allo sviluppo” e non sarà invece pensato e programmato come **motore** dello sviluppo economico e sociale del Paese avremo sempre un orizzonte amministrativo “sparpagliato”, in cui tutti cercheranno di qualificarsi e identificarsi in modalità “anti-Stato”. Avremo così confermata **la struttura essenziale oggi esistente di Amministrazioni pubbliche: un centro immobile, isolato e arroccato su sé stesso e tante isole autonome che si gestiscono a proprio piacimento**: plastica realizzazione nella pubblica amministrazione di quella *“cura del particolare”* compiutamente individuata e teorizzata da Francesco Guicciardini ne XVI secolo per descrivere l'indole del nostro popolo.

Articolo 10 - Riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di Commercio, industria, artigianato e agricoltura.

La riforma delle Camere di Commercio risponde ai canoni classici della visione bipartisan attuale della gestione delle amministrazioni pubbliche: si dà per dimostrato che alcune Amministrazioni pubbliche (quali? In base a quali parametri?) sono sovra-dimensionate, costose, peggio, inutili e si interviene in termini si “snellimento” “risparmi” “riduzione dei costi” quando non di “soppressione”.

Quindi, a termini dell'articolo 10, le Camere di Commercio devono ridefinire le circoscrizioni territoriali riducendo il numero *“dalle attuali 105 a non più di 60”*, con base minima di *“75.000 imprese”*, eliminare le *“duplicazioni con le altre amministrazioni pubbliche”* (quali?) *“eliminando le partecipazioni societarie non essenziali”* (questo molto giusto), *“riduzione dei componenti dei consigli e delle giunte”*, *“nomina di commissari in caso di inadempienza da parte delle Camere di Commercio”*. Pare di capire che le Camere di Commercio non stiano nel cuore della Presidenza del Consiglio che ha proposto questa legge.

Eppure le Camere di Commercio rendono al Paese un servizio altrimenti non reperibile che è quello della tenuta del **Registro informatico integrato delle imprese**, riforma attuata nel 1993 attraverso un riuscito ammodernamento tecnologico che ha permesso di attuare un'unica banca dati gestita dalle varie camere di commercio, nonché l'accesso pubblico alle informazioni da parte delle

imprese commerciali, prima impossibile, perché i dati risiedevano in supporti cartacei detenuti dalle diverse Camere. Si vuole disarticolare questo sistema? Perché? In nome di quale principio? Soprattutto, qualcuno ha pensato che le Camere di commercio potrebbero essere ripensate come il soggetto privilegiato da porre a tutela di coloro i quali decidono di intraprendere un'attività commerciale? In altri termini sarebbe utile che un Ente pubblico, legato per definizione al mondo imprenditoriale e con compiti essenzialmente di **"difensore civico" delle nuove imprese**, fosse il terminale privilegiato per favorire il buon esito delle domande, istanze e richieste di autorizzazione all'avvio di un'impresa? Proprio il contributo obbligatorio che l'impresa è tenuta a corrispondere da sempre alle Camere di commercio legittimerebbe la necessità di un tale servizio. In caso di diffidenza verso una simile attribuzione di competenze, potrebbe venire in soccorso un'opportuna vigilanza e controllo da parte di Prefetture e/o Regioni su tale servizio. Comunque ne risulterebbero tutelati dall'azione di un Ente pubblico i giovani coraggiosi e chiunque si affacci al mondo complicato delle Amministrazioni pubbliche – anche locali – con i suoi innumerevoli lacci e laccioli.

E' scandaloso ragionare di pubblica amministrazione **in termini di rilancio e investimento** di specifiche funzioni pubbliche adeguatamente individuate?

Articolo 11 - Dirigenza pubblica.

E' l'articolo *clou* della legge, secondo il pensiero di tutti, Governo, Parlamento, osservatori. La modifica profonda del regime della dirigenza pubblica italiana viene considerata il motore essenziale per modificare nel profondo assetti e funzionamento delle circa 20.000 Amministrazioni pubbliche del nostro Paese.

Le disposizioni recanti principi e criteri direttivi diretti al legislatore delegato sono classificabili in *4 grandi ambiti*: **1. Inquadramento; 2. Accesso alla dirigenza; 3. Formazione; 4. Conferimento, durata e revoca degli incarichi; 5. Retribuzione.**

La diffusa pubblicizzazione dei vari punti della legge avvenuta nel corso della sua discussione nelle Aule parlamentare consentono qui di tracciare un profilo sintetico delle prescrizioni previste: **1.** la dirigenza pubblica verrà riorganizzata attraverso il suo inquadramento (lettere a e b del comma 1) **in tre "ruoli unificati e coordinati accomunati da requisiti omogenei di accesso"**: dirigenti dello Stato (con *"eliminazione della distinzione in due fasce"*), dirigenti delle Regioni e dirigenti degli Enti locali (con abolizione della figura storica di Segretario comunale); **2. Accesso alla dirigenza** attraverso due distinte modalità di *"corso-concorso"* e di *"concorso"*; **3.** Riforma dei principi della **formazione d'ingresso e della formazione permanente** (lettere d ed e del comma 1) con revisione , in riferimento della prima categoria formativa, *"della missione e dell'assetto organizzativo della Scuola nazionale dell'Amministrazione con eventuale trasformazione della natura giuridica, con coinvolgimento di istituzioni nazionali ed internazionali di riconosciuto prestigio"*. **4. Conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali** da parte delle singole Amministrazioni pubbliche (lettere g, h ed i del comma 1) *"sulla base di requisiti e criteri definiti dall'amministrazione in base ai criteri generali definiti"* da tre Commissioni: *"Commissione per la dirigenza statale, presso il Dipartimento della funzione*

pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri”, “Commissione per la dirigenza regionale” e “Commissione per la dirigenza locale”. Per gli incarichi di livello dirigenziale generale è necessaria un “*preselezione di un numero predeterminato di candidati in possesso dei suddetti requisiti*” da parte di tali Commissioni, rimettendo poi la scelta finale all’Amministrazione fra i componenti della “rosa” prescelta. Evidentemente tale adempimento non è necessario per gli altri incarichi dirigenziali sui quali la lettera g del comma 1 prevede una “*verifica successiva del rispetto dei suddetti requisiti*”, cioè “*attitudini e competenze del singolo dirigente, dei precedenti incarichi e della relativa valutazione, delle specifiche competenze organizzative possedute, nonché delle esperienze di direzione eventualmente maturate all’estero, presso il settore privato o presso amministrazioni pubbliche, purchè attinenti all’incarico da conferire*” con particolare riferimento all’ “*assegnazione di incarichi con criteri che tengano conto della diversità delle esperienze maturate, anche in amministrazioni differenti*”. La durata di ciascun incarico è fissata in “*quattro anni... con facoltà di rinnovo per ulteriori due anni senza procedura selettiva*”. Revoca degli incarichi possibile in relazione alla “*definizione di requisiti oggettivi... anche in relazione al mancato raggiungimento degli obiettivi*”. Con ciò si deduce che allo scadere dei 4 o 6 anni il dirigente si troverà senza incarico rimanendo a lui aperta la sola possibilità di concorrere all’assegnazione di un nuovo incarico nel contesto dei concorsi banditi all’interno del ruolo unico. In assenza d’incarico il dirigente pubblico sarà parcheggiato all’interno del ruolo unico con “*erogazione del trattamento economico fondamentale e della parte fissa della retribuzione*”. Sarà infine fissata una “*disciplina di decadenza dal ruolo unico a seguito di un determinato periodo di collocamento in disponibilità **successivo a valutazione negativa***”. In tale ultimo senso il legislatore lega la decadenza dal ruolo unico ad una valutazione negativa, ma tace del tutto sull’altra evenienza: quella secondo la quale, allo scadere dell’incarico, non ne consegua alcun altro e il dirigente transiti all’interno del ruolo unico, privo d’incarico **pur in assenza di qualsivoglia valutazione negativa!** La lettera i del comma 1 prevede anche una serie di “**vie di fuga**” dal ruolo unico: “*incarichi presso altre amministrazioni*” (si presume appartenenti a gli altri due ruoli unici), “*ovvero nelle società partecipate delle amministrazioni pubbliche*” (che a questo punto diventeranno, oltre al resto, anche un ottimo cimitero degli elefanti per dirigenti “trombati”) o per svolgere “*attività lavorativa nel settore privato*” (dal tenore letterale della disposizione in questione è lecito dedurre che siano previste **tutte le attività lavorative.....** Anche la gestione di un camion bar per strada?), presso “*Enti senza fini di lucro*” e, infine, la possibilità di “*formulare istanza di ricollocazione in qualità di funzionario...nei ruoli delle pubbliche Amministrazioni*”. **5.** La riforma del sistema retributivo consisterà prevedibilmente in una “*omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio nell’ambito di ciascun ruolo unico*” dovendosi con ciò necessariamente intendere la volontà di eliminare le differenziazioni retributive fra i dirigenti di diverse Amministrazioni pubbliche. Evento da salutare con favore, invece, il potere di “*ciascun dirigente*” sancito per legge di “*attribuire un premio monetario annuale a non più di un decimo dei dirigenti suoi subordinati e a non più di un decimo dei suoi collaboratori, sulla base di criteri definiti*”.

Con la declinazione di criteri consimili agli assetti della *dirigenza nel Servizio sanitario nazionale* (lettera p del comma 1) e la “*previsione di revoca d’incarico e*

divieto di rinnovo di conferimento degli incarichi in settori sensibili ed esposti al rischio di corruzione”, il corpo delle previsioni contenute nell’articolo 11 della legge 24 è quello sopra sintetizzato.

Le critiche serrate al nuovo regime, provenienti perlopiù da ambienti vicini alla dirigenza pubblica, possono essere riepilogate come segue.

1. Il regime delle assunzioni si articola – [vedi qui l'intervento di di Antonio Zucaro sul sito Etipa.it](#) – in una “incomprensibile distinzione tra “ corso concorso “ e “ concorso” *tout court* di accesso alla dirigenza: stessi requisiti e criteri, stesso titolo di studio, stesso periodo triennale di prova, ridicibile in presenza di altre esperienze lavorative. Le sole distinzioni sono il “ corso “ previsto nella denominazione della prima modalità, ma solo lì, perché la relativa norma di delega non ne parla più; inoltre, la possibilità (*eventuale* ?!) di trattenere come funzionario il vincitore del “ concorso “ che non supera l’ *esame di conferma*. Insomma, un pasticcio. Ma ancora più preoccupante è la prevista trasformazione della Scuola Nazionale di Amministrazione, che potrebbe anche cambiare la sua *natura giuridica* (consorzio, società per azioni ?), con il *coinvolgimento di istituzioni nazionali ed internazionali di riconosciuto prestigio*, evidentemente nella “*governance*“ della Scuola medesima; inoltre, con la *possibilità di avvalersi per le attività di reclutamento e di formazione* delle medesime istituzioni. Il rischio evidente è quello di trasformare la Scuola in una sorta di “ stazione appaltante “ della formazione dei dirigenti pubblici (tutti, compresi prefetti e diplomatici) ad Università e Centri privati, per giunta partecipi degli organi di governo della Scuola stessa. Se la manina che scriverà il decreto delegato sarà la stessa (magari proveniente da una di queste *prestigiose istituzioni*) che ha scritto la norma di delega, ne vedremo delle brutte”.
2. L’inserimento dell’intera dirigenza pubblica, con l’esclusione non marginale della dirigenza scolastica, in tre grandi macro-contenitori denominati “**ruoli unici**” – impostazione in sé non disprezzabile – innesca in concreto meccanismi micidiali di instabilità organizzata”; due soprattutto: a) **l’abolizione delle due qualifiche di “dirigente di prima fascia” e di “dirigente di seconda fascia”** nelle Amministrazioni statali e negli enti pubblici non economici: tale misura, propugnata e difesa a gran voce dal Governo e da **think tank** intellettuali facenti capo all’ Università Bocconi di Milano, viene argomentata sulla base del pregiudizio di base secondo il quale “il dirigente di 1° fascia, una volta diventato tale, può comodamente disinteressarsi dei suoi compiti e dei suoi doveri e non impegnarsi per perseguire efficientemente gli obiettivi assegnatigli, tuttavia potrà conservare sempre quella qualifica e il corrispettivo economico che gli corrisponde. Meglio pertanto “fare come il privato”, lasciando la sola funzione ma abolendo la qualifica”. Questo ragionamento distorto era ed è concepibile solo in un **contesto generale gravemente compromesso** caratterizzato da un pregiudizio di fondo nei confronti dell’attuale dirigenza pubblica statale; sarebbe stato facile, altrimenti, argomentare che l’accesso ai vertici di una carriera comporta di per sé l’idea di aver “**selezionato i migliori**”, dal punto di vista dell’efficienza, dell’etica di lavoro e della deontologia. Pertanto, come nei percorsi di carriera dello stesso mondo imprenditoriale privato, degli accademici, dei militari, dei

medici pubblici, si dovrebbe presupporre in tali casi che chi è “migliore” all’atto della designazione, tendenzialmente lo rimanga per sempre, con salvezza dei casi residuali. E, comunque, l’idea della carriera è un incentivo umanamente fondamentale che sprona i migliori a impegnarsi a fondo nel lavoro. Questa caratteristica naturale viene vanificata nelle Strutture maggiormente ramificate e importanti della Pubblica Amministrazione, quali Ministeri ed Enti pubblici non economici; b) le modalità di passaggio da un incarico dirigenziale ad un altro sono mediate da “bandi di concorso” per l’assegnazione dei posti che coinvolgeranno a questo punto tutti i dirigenti pubblici per tutti gli incarichi, compresi quelli apicali: facile prevedere che in molti dedicheranno le proprie migliori energie non tanto e non solo a collaborare con i superiori gerarchici diretti, quanto a studiare i modi migliori per cercare di sostituirli al momento della messa al bando di quell’incarico. I cantori del “privato” godono al pensiero – pare di assistere ad uno dei tanti film americani sull’argomento - ma sfugge loro il concetto che in questo modo un’Amministrazione pubblica non acquista in efficienza, ma opera in situazione di pericolosa **entropia** e rischia di sfasciarsi completamente; c) non c’è alcuna garanzia di acquisire un nuovo incarico al termine del periodo di 4 o 6 anni di incarico precedente, neanche in presenza di valutazioni non negative: si osservi bene il testo di legge, lì dove prescrive per il legislatore delegato il principio secondo cui la valutazione negativa è ostativa per la decadenza dal ruolo unico, ma non per il mancato incarico a un dirigente che non abbia demeritato; pertanto anche il dirigente valutato positivamente nel corso degli anni non detiene alcun diritto di rinnovo o assunzione di altro incarico e può essere liberamente accantonato nel dimenticatoio del ruolo unico. Quanto a dire che la persona che rappresenta lo Stato nei suoi provvedimenti gestionali più importanti e che chi ha servito (*civil servant*) assumendosi le pesanti responsabilità dirigenziali può essere tranquillamente “terminato” allo scadere dell’incarico ricoperto. Nessuna categoria di impiegati pubblici è mai stata trattata in questo modo in questo Paese.

3. Viene abolita la figura dei Segretari comunali, portando a conclusione una storia legislativa introdotta dai decreti Bassanini che abolirono il ruolo statale dei Segretari comunali e ne disposero l’immissione nei ruoli dei rispettivi Comuni. Con ciò veniva vanificata una funzione di “contrappeso” e di garanzia della legalità rispetto ai vertici politici locali. Questa categoria di dirigenti e funzionari pubblici ha vissuto “di vita grama” negli ultimi 20 anni, riuscendo tuttavia ad esercitare flebili funzioni di controllo in una dimensione amministrativa peraltro privata **dall’abrogazione degli articoli 125 e 130 della Carta costituzione del 1948** di qualunque controllo esterno sugli atti di spesa delle Regioni e dei Comuni. L’articolo 11 della Legge 124 porta a conclusione questo percorso legislativo da seconda repubblica e ci consegna l’amministrazione pubblica degli enti locali – che è ormai parte fondamentale dell’intera amministrazione pubblica italiana - sprovvista di qualsivoglia meccanismo giuridico di garanzia degli atti di spesa adottati. Con un ulteriore sbrego al principio di garanzia di legittimità negli Enti locali: **l’estensione al 30% dei posti dirigenziali in organico** della possibilità di assumere dall’esterno e senza concorso pubblico dirigenti a tempo determinato (articolo 11 del DL

90/2014 in Legge 114 – Governo Renzi). Se questo è lo spirito “del nuovo”, se questo è lo spirito del “privato”, possiamo andare tutti a nasconderci.

4. Ottima prova dell’esigenza di avere “campo libero” nel rapporto fra conferimento degli incarichi e “abbandono” nel ruolo unico risiede nell’ambiguo **collegamento fra gestione degli incarichi dirigenziali e la valutazione delle performance dei dirigenti** (presente come “chiamata” alla lettera **g** del comma 1 - relativa al conferimento degli incarichi - e in una lettera a parte – lett. **l**) del comma 1 – dove si parla “*con riferimento alla valutazione dei risultati*” di “*rilievo dei suoi esiti per il conferimento dei successivi incarichi dirigenziali; costruzione del percorso di carriera in funzione degli esiti della valutazione*”). L’articolo 11 omette, peraltro, di marcare una qualunque attinenza fra le prescrizioni del successivo articolo 17, comma 1, lettera **r** (valutazione delle performance delle amministrazioni e dei dipendenti) e il sistema di conferimento degli incarichi. Nell’ “input” al legislatore delegato manca qualunque garanzia di tutela del dirigente che, a termini dei risultati conseguiti e del proprio percorso di valutazione, non abbia mai demeritato. Andava dichiarata, invece, la rilevanza essenziale del **collegamento** fra incarichi (configurando un **diritto all’assegnazione** per il dirigente che non abbia demeritato) e valutazione delle *performance*, che sarebbe un parametro di grande razionalità e di garanzia dell’impianto e del funzionamento dei ruoli unici, in quanto eliminerebbe la possibilità del loro utilizzo come il classico “cimitero degli elefanti”, in cui relegare a piacimento dirigenti che non abbiano mai demeritato. Valutiamo questa “tecnica di scrittura” della norma come un terreno fortemente sdrucchiolevole, nel quale al legislatore delegato viene lasciato aperto uno spazio eccedente - una prateria aperta - rispetto a quello che dovrebbe essere concesso dall’Organo legislativo della Repubblica all’Organo di governo.

5. Evidenziamo infine, per difetto, un solo riferimento - a mo’ di “clausola di stile” (lettera **h** del comma 1 “*equilibrio di genere nel conferimento degli incarichi*”) - al **ruolo della donna nel regime della dirigenza pubblica**. [Vedi sul tema l’intervento di Daniela Carlà](#).

Al di là delle osservazioni esposte – e delle altre che si possono fare – sul testo della disposizione di riforma della dirigenza pubblica e delle enunciazioni teoriche “tranquillizzanti” fatte dal Ministro della Pubblica Amministrazione e della semplificazione, estensore della disposizione, c’è da registrare un senso di vera **costernazione** all’atto di promulgazione di questa legge: c’è un punto nodale e una filosofia di fondo implicita che ispira ogni sua parola e che appare come la seguente: **il modello di dirigente da configurare per le Amministrazioni pubbliche deve corrispondere in toto a quello delle imprese private, cioè non esistono argomenti o giustificazioni tali per cui al dirigente pubblico possano essere “riservate” situazioni, condizioni e funzioni di natura diversa dal dirigente privato**. Da quest’assunto di fondo deriva tutto quanto presente nella legislazione degli ultimi anni sul regime dirigenziale, dal quale la 124 non si discosta in nulla. Proprio dall’omologazione dello status del dirigente pubblico a quello del privato deriva la scarsa attenzione dedicata ai processi di valutazione: alla base c’è anche la presa d’atto del fallimento dei processi di valutazione della performance così come sono stati in effetti praticati

nella stagione della privatizzazione del rapporto d'impiego apertasi con la legge n 29/93 e la conclusione (estremizzata ed errata) che i processi di valutazione basati su criteri e standard di misurazione siano inutili e superflui, rispetto al criterio "naturale" dell'*intuitus personae* che l'imprenditore privato (il mitico imprenditore privato) utilizza per valutare i propri collaboratori. C'è infine da ricordare che la tendenza al "*ritorno al privato*" scorre in modo assolutamente *bipartisan* fra le prevalenti sensibilità politiche della destra e della sinistra.

Per chi ama e conosce dall'interno la pubblica amministrazione non rimane che lo strumento della testimonianza e della perseveranza nell'affermare che "*No, non è assolutamente vero e corretto affermare che dirigenza privata e dirigenza pubblica hanno la stessa natura!*". Ferma restando l'utilità economica e sociale e il valore di entrambi i tipi di ruolo e di professionalità, le due dirigenze hanno titoli di legittimazione, funzioni e deontologie professionali **completamente diverse** (vedi qui [l'intervento di Giuseppe Beato sul sito Eticapa.it](#)). Data, infatti, per acquisita l'esigenza dei criteri dell'efficienza e della qualità nell'esercizio delle rispettive funzioni (ma ciò era già contemplato nel principio del buon andamento di cui all'art 97 della Carta costituzionale), il dirigente pubblico ha come compito fondamentale la tutela e la garanzia dei diritti della collettività (nell'arco delle competenze a lui conferite) ed opera con criteri deontologici orientati non al profitto (che nello Stato è un concetto che non ha spazio), ma alla valutazione equilibrata degli interessi in campo e alla conseguente operatività e processi di **scelta secondo regole e procedure non di parte ma impersonali**, così come previste dalla normativa della Repubblica. La legittimità dei comportamenti e degli atti del dirigente pubblico quindi non è solo orientata al rispetto delle regole comuni previste dal codice civile, ma soggiace al rispetto di tutte le altre regole pubbliche finalizzate all'amministrazione ordinata degli interessi generali della collettività. Non è secondaria o di poca rilevanza la **differenza di orientamento alle regole** che sussiste fra manager pubblici e manager privati, ma il nucleo principale della funzione pubblica svolta.

Da questi assunti di fondo, ispirati non solo e non tanto dalla Costituzione, quanto, prima ancora, dal buon senso e dall'esperienza storica degli Stati occidentali, discendono conseguenze precise in ordine allo status del dirigente pubblico: l'elemento principale è proprio l'opposto di ciò che la legislazione degli ultimi anni sta perseguendo: il **diritto alla stabilità del posto e della funzione** (salvo mancanze gravi o ripetute nel tempo che vanno evidentemente sanzionate) **va garantito nella gestione ordinaria del regime della dirigenza**, perché preserva l'esistenza e la base stessa dell'operatività di una amministrazione pubblica: l'orientamento alla tutela e alla salvaguardia dei principi stabiliti dalla legge per la gestione ordinata ed uguale della comunità dei cittadini e delle imprese. Al contrario, la precarizzazione dello status del dirigente pubblico - (in tal senso anche fra le [Osservazioni della Corte dei Conti in occasione dell'audizione al Senato sul ddl 1577/2014](#) il richiamo specifico: "*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*") indebolisce la possibilità di tutelare l'interesse generale della collettività.

Va riconosciuto, tuttavia, dalla dirigenza pubblica di questo Paese il fatto che molte cose non funzionano nella pubblica Amministrazione e che, pertanto, risulta molto difficile in tale situazione difendere le ragioni di chi queste Amministrazioni gestisce. La dirigenza pubblica deve riconoscere come proprio il compito di rifiutare in blocco il sistema attuale delle “*valutazioni burla*” ([vedi articolo su eticapa.it](#)) e deve pretendere dalle forze politiche l'introduzione di criteri seri di valutazione del proprio operato, criteri fissati non dalle proprie amministrazioni (magari in cogestione con le rappresentanze sindacali oppure predisposte d'accordo con i politici di riferimento) ma da **un'Autorità nazionale indipendente della valutazione** alla quale facciano capo e riferimento organismi esterni di valutazione disseminati fra le varie Amministrazioni pubbliche, ma **in niente dipendenti dalle stesse** (ci riferiamo, per essere chiari, alle attuali modalità d'incarico e di pagamento delle spettanze economiche dei membri degli O.I.V. che sono a carico delle amministrazioni che da questi devono essere valutati: ciò è ridicolo e inaccettabile, perché è inevitabile in tal modo il manifestarsi di un effetto di “benevolenza” nei confronti di chi deve essere valutato).

Solo l'introduzione in tutte le realtà costituenti l'Amministrazione pubblica italiana di **severi criteri di valutazione della dirigenza** potrà realmente incidere sull'efficienza e sulla qualità dei servizi pubblici. Esistono studi sterminati e molteplici esperienze in tal senso in tutti gli Stati avanzati. Ciò che manca è la volontà della politica e, riconosciamolo, **anche la volontà convinta dei “valutandi”**. E questo è un terribile autogoal per la dirigenza italiana tutta.

In conclusione, la riforma immaginata dall'articolo 11 della 124 non modificherà in meglio un bel niente. Questo Governo - ma altri governi prima hanno fatto cose simili - si assume la responsabilità storica di precarizzare il rapporto di lavoro della dirigenza pubblica. Il risultato che inevitabilmente si produrrà sarà quello di indebolire il corpo amministrativo nel suo complesso e di renderlo ancora più permeabile di quanto non sia già oggi alle irregolarità, alle indebite interferenze, ai particolarismi che uccidono la convivenza ordinata di una comunità. La classe politica rende un pessimo servizio a sé stessa, peraltro: si veda in tal senso il pensiero di **Giuseppe De Rita** a proposito della “*classe politica inerme senza una burocrazia forte*” – [vedi qui](#). In ultimo, ma nella realtà per primo, è il Paese a pagare il prezzo di queste scelte, la comunità intera dei cittadini e delle imprese.

Articolo 17 - Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

L'articolo 17 consiste in una delega al Governo per la predisposizione di decreti legislativi, sulla base di **21 principi e criteri direttivi (dalla a alla zeta)**. Per un'opera di utile sintesi individuiamo 4 grandi categorie trattate:

1. La **disciplina del reclutamento**: riguardata dalle lettere da **a) a g)**, presenta principi e criteri direttivi che ruotano intorno alla vera riforma, costituita da un sistema concorsuale gestito “*in forma centralizzata o aggregata*”; per il “*personale degli enti locali*” il reclutamento sarà “*a livello provinciale*”, pertanto non più demandata all'iniziativa delle

singole amministrazioni datrici di lavoro. Era una riforma attesa da molti e da molto tempo, per la quale il successo sarà favorito da idonee normazioni di dettaglio e da una cabina di regia unitaria per tutto il personale pubblico. Sarà necessario anche regolare i necessari collegamenti funzionali fra i fabbisogni di personale accertati in ciascuna singola amministrazione e meccanismi di predisposizione delle sessioni di concorso e di assegnazione agli Enti dei vincitori. E' questa, come tutte le riforme, una novità che non si attua spontaneamente un secondo dopo l'emanazione dei decreti delegati, ma che va attentamente e continuamente implementata da qualche centro di raccordo e di riferimento delle varie pubbliche amministrazioni.

2. Riproposizione dell'ARAN come luogo di riferimento per la contrattazione nazionale (lettera **h** del comma 1): la caratterizzazione della natura "privata" del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti si incentra da quando tale principio fu introdotto (Legge 29 del 1993) sul concetto di contrattazione sindacale nazionale di pezzi importanti del regime giuridico del rapporto di lavoro e di tutto il sistema dei compensi retributivi dei lavoratori pubblici. L'ARAN (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche Amministrazioni) è l'Organo statale incaricato da allora di rappresentare la parte datoriale pubblica in sede di contrattazione nazionale. Adesso la legge 124 conferisce ad ARAN tre ulteriori funzioni di supporto tecnico in ordine a: 1. "programmazione delle assunzioni" nelle PA; 2. "rilevazione delle competenze dei lavoratori pubblici" (lett. i)); 3. "Misurazione e valutazione della performance" . L'ARAN, pertanto, sarà lo snodo centrale anche in relazione all'avvenuto sblocco dei contratti in seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 178/2015 ([vedi qui](#)) . Tuttavia, in molti sembrano aver dimenticato ciò che noi abbiamo ricordato in un recente intervento ([vedi intervento di Antonio Zucaro sul sito Eticapa.it](#)), cioè che *"l'ARAN già in precedenza funzionava male, secondo l'opinione più diffusa. La sostanziale carenza, nei processi negoziali, del datore di lavoro pubblico come controparte delle organizzazioni sindacali, lasciate così quasi padrone del campo, con l'ARAN che rappresentava queste più che le Amministrazioni. I conseguenti aumenti a pioggia, i passaggi a livello superiore garantiti a quasi tutti, la pratica impossibilità di sanzionare i fannulloni, hanno creato il clima favorevole al blocco, poi reso inevitabile dalle restrizioni imposte dall'Unione Europea. Inoltre, i paletti messi dalla legge Brunetta per limitare le distorsioni, ed in particolare il limite dei quattro comparti di contrattazione (rispetto agli otto vigenti), avevano paralizzato già prima del blocco il tavolo negoziale all'ARAN. Dunque, il problema ora è: come si riapre la contrattazione? Con quali soldi, e soprattutto, ai fini di questo ragionamento, con quali regole? Quelle formalmente in vigore, ovvero il D. lgs. 165 modificato da Brunetta, non hanno funzionato. Riaprire il tavolo con queste regole significa andare ad una nuova paralisi. Forse è questo che si vuole, ma se non è così occorre un intervento legislativo. Certo, quando si è concepita e poi discussa la legge delega non c'era ancora la pronuncia della Corte costituzionale, ma pure il problema avrebbe dovuto essere presente."*

3. La **gestione del rapporto di lavoro** con il pubblico dipendente: le lettere da l a q che attengono agli accertamenti medico-legali sulle assenze dal servizio dei pubblici dipendenti, attribuiti alla competenza dell'INPS, alla definizione degli organici e dei relativi fabbisogni con la prospettiva del *“progressivo superamento della dotazione organica come limite delle assunzioni fermi restando i limiti di spesa”* (lett. q), l'incentivazione al ricambio generazionale attraverso la riduzione volontaria *“dell'orario di lavoro e della retribuzione”* (lett. p), la tutela dei lavoratori disabili, anche dal punto di vista del sistema per la loro assunzione (lett. n)
4. La **valutazione delle performance delle amministrazioni pubbliche e dei loro dipendenti**. Come una gemma nel deserto spunta la **lettera r) del comma 1** dell'articolo in esame. La disposizione parla, in evidente implicito riferimento alla normativa “Brunetta” di cui alla Legge n 150/2009, di *“semplificazione delle norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici”*. Fissa anche un criterio di **distinzione** della *“misurazione dei risultati raggiunti dall'organizzazione e dei risultati raggiunti dai singoli dipendenti”*; prevede un *“potenziamento dei processi di valutazione indipendente”*; prevede processi di valutazione del **“livello di efficienza e qualità dei servizi e delle attività delle Amministrazioni pubbliche e degli impatti da queste prodotti”**; prevede infine **“maggiore integrazione con il ciclo di bilancio”**. Dal nostro punto di vista, queste sono le prescrizioni più importanti di tutto l'impianto normativo della Legge 124/2015: almeno a livello di principio, vengono introdotti concetti fondamentali precedentemente mai normati quali:
 - a) la necessità di valutare prima dei dipendenti (e i dirigenti) , in premessa, **“l'organizzazione”** e l' *efficienza e qualità dei servizi e delle attività delle Amministrazioni pubbliche in quanto tali*;
 - b) la necessità di valutare le performance non solo e non tanto in termini di produttività , quanto di **“impatto”** (sulla collettività) dei servizi prodotti;
 - c) il ricorso a **standard comuni di riferimento per la misurazione delle performance**, quanto a dire fuoriuscire dall'attuale logica autoreferenziale dell'individuazione di indici e standard effettuata dalle singole amministrazioni pubbliche (un caos e una burla, evidentemente, visto il loro numero ed essendo dubbia la bontà di una valutazione effettuata dallo stesso soggetto valutato);
 - d) la necessità di **valutazioni realmente indipendenti**, anche qui rimesse a soggetti **esterni di nome e di fatto** alle Amministrazioni valutate, sennò vale sempre il principio che l'oste considera sempre ottimo il vino che offre.

Il legislatore delegato ha, sulla base di questi principi, l'occasione storica di introdurre nell'Amministrazione pubblica modalità di gestione sulle quali la nostra Associazione si batte da anni (vedi l'intervento sul tema della valutazione della prof. [Nicoletta STAME nella rivista “Nuova Etica Pubblica”](#)) E' necessario tuttavia, per dare gambe alla riforma, creare un Agenzia nazionale della valutazione da cui si dipartano Agenzie di comparto differenziate per settore. In questo senso, l'idea di affidare all'ARAN compiti di “supporto tecnico” delle funzioni di misurazione e

valutazione della performance (precedente lettera h del comma 1) è completamente errata, perché rischia con ottima probabilità di perpetrare un legame incestuoso fra “valutazione” e sindacati, connessione quest’ultima che ha rivelato tutta la sua autoreferenzialità nei trascorsi vent’anni di contrattazione in cui **già erano previsti sistemi di misurazione e valutazione delle performance, ma che si sono tradotti in valutazioni uniformemente “ai massimi”, finalizzate all’erogazione dei compensi incentivanti “a pioggia”**. Ciò dimostra sufficientemente che è errato demandare alla contrattazione nazionale e/o integrativa il sistema di valutazione delle performance, pena la prosecuzione di quell’**“accordo al ribasso” fra politica, dirigenza e sindacato** tale per cui, in cambio del quieto vivere per tutte e tre le categorie, **si è di fatto ibernato per vent’anni il sistema di valutazione delle performance**. L’opinione pubblica non tollera più simili furbizie. Vedi qui [basta con le valutazioni burla](#).

“Infilata” nell’articolo 17, spunta una “normetta assassina” che si sarebbe pensato più consona, sul piano sistematico, all’articolo 11 sul regime della dirigenza: la **lettera t** del comma 1 prescrive per il legislatore delegato il compito di emanare disposizioni in ordine all’**“rafforzamento del principio di separazione fra indirizzo politico-amministrativo e gestione del conseguente regime di responsabilità dei dirigenti, attraverso l’esclusiva imputabilità agli stessi della responsabilità amministrativo-contabile per l’attività gestionale”**. La migliore dottrina (vedasi lo studio di IRPA ed SNA “Vent’anni di pubblica amministrazione in Italia” del 2014, pagg. 27 e seguenti – [vedi qui](#)) nonché chiunque viva la vita reale delle Amministrazioni sa benissimo che, specialmente nelle Amministrazioni locali, il tanto conclamato principio di separazione è spessissimo appannato nei fatti perché gli Organi di vertice politico si attribuiscono poteri squisitamente gestionali, quali ad esempio quelli di deliberare in materia di appalti. Quindi l’esistenza di **“atti di incerta qualificazione”** e di **“procedimenti con sovrapposizione di competenze”** rende spesso problematico tracciare un discrimine netto e consolidato fra le competenze degli uni e degli altri e le conseguenti responsabilità. In questo contesto la *ratio* della disposizione recata dalla 124 non può essere che una ed una sola: in presenza di atti di natura gestionale, l’imputabilità della responsabilità amministrativa-contabile ricade solo sulla testa dei dirigenti, **non** su quella degli amministratori, anche se questi ultimi hanno partecipato con atti e provvedimenti al processo decisionale adottato. In tutta evidenza questa è una norma salva-sindaci e assessori, del tipo “io ci metto la volontà prevalente, ma in Corte dei conti ci vai solo tu....e stai pure contento e sereno perché ti ho assunto dalla strada con un contratto dirigenziale a tempo determinato”. Così è.

Le nostre conclusioni.

Dall’esame dell’articolato della Legge n. 124 del 7 agosto 2015 non traiamo alcun segnale di novità rispetto al recente passato, quanto alla tecnica legislativa

che ha presieduto alla sua stesura, discussione e approvazione finale: la 124 mantiene, come la gran maggioranza delle leggi che la precedono negli ultimi 20 anni, la caratteristica di “legge veicolo”, luogo utilizzato per prescrizioni di una vasta, variegata e diversa natura, dai principi giuridici più alti ed astratti alle piccole disposizioni attinenti a temi e problemi di natura fortissimamente circostanziata. Evidente anche l’ipertrofia della legislazione delegata prevista – sono previsti ben **15 decreti delegati, record assoluto nella storia legislativa del nostro Paese** - credendo con ciò di poter abbracciare e gestire tutte le problematiche in campo attraverso il ricorso allo strumento normativo. E auspicando, contestualmente, che l’emanazione dei decreti delegati possa costituire **il punto terminale** dell’intervento riformatore del Governo.

Le antiche esperienze giuridiche di questo Paese ci raccontano una storia diversa: gran parte delle riforme dei primi 70 anni del XX secolo fu effettuata per settori definiti (contabilità di Stato, Ordinamento di Comuni e province, Ordinamento dell’impiego pubblico, etc). Su ciascuno di questi settori definiti si operò attraverso **una sola legge quadro** – mediamente rimasta immodificata per decenni – e un unico decreto governativo di attuazione, per la specificazione operativa di principi e prescrizioni **già compiutamente delineati dalla legge base**. La legge 124 opera invece, in alcuni punti ponendo principi e criteri di altissimo grado di astrazione, tali da lasciare al legislatore delegato lo spazio per rilevanti scelte normative in un senso o nell’altro nelle varie materie a quest’ultimo delegate. In altri punti la legge 124 offre prescrizioni stringenti e operative, come segnalato in più punti. Il quadro di sostanziale eterogeneità degli argomenti e dell’approccio regolatore, che ci ha indotto a separare le “*disposizioni a oggetto o materia specifici, di ripresa e modifica di norme precedenti*” dalle “**disposizioni di sistema**”, ci fa ritenere che le disposizioni contenute nelle legge **non possono essere qualificate come “riforma generale delle Pubbliche amministrazioni”**, ma, al più, come interventi strutturali su gangli rilevanti del lavoro pubblico in Italia.

Una vera riforma delle Amministrazioni pubbliche in Italia, invece, più che a “grandi pezzi” o “grandi gangli” di volta in volta individuati del mondo pubblico, dovrebbe rivolgersi all’intero “sistema nervoso” del sistema, al *modo peculiare di funzionamento* - oggi caratterizzato sovente da ritardi, confusione, pesantezza e lentezza dei processi produttivi di provvedimenti - per ideare un differente e migliore “*modus*” di esistenza e di operatività. E’ il “modo di funzionare” delle pubbliche amministrazioni che va fatto oggetto di analisi e d’intervento, non questo o quel “pezzo”, perché ciò che importa, come nello scorrere di un orologio o di un altro meccanismo complesso, è l’equilibrio e il fluido collegamento fra i vari congegni del sistema.

Noi dell’Associazione Nuova Etica pubblica abbiamo recentemente ipotizzato una possibile idea di riforma – [vedi documento](#) – basata su un cambio completo di approccio dell’operatività di tutte le Amministrazioni pubbliche e sull’evoluzione del lavoro pubblico dalla “*gestione del giorno per giorno*” - oggi generalmente esistente - ad una gestione organizzata “per politiche pubbliche” dove, dall’alto dell’ideazione delle politiche pubbliche stabilito dal Governo della Repubblica e dal Parlamento - condivisa con le altre realtà costituzionali quali Regioni ed Autonomie locali in ottica di *multilevel governance* - si scenda “per li rami” all’operatività degli uffici pubblici, incentrata sull’elaborazione e l’attuazione di **programmi assegnati ai vari uffici in sede di**

determinazione dei bilanci annuali. Baricentro fondamentale di questo nuovo modo di fare amministrazione é la gestione dei **bilanci annuali per missioni e programmi**, già prevista con legge 196/2009 e successive modificazioni; da collegare, tuttavia, in modo stringente a **meccanismi di valutazione costante** dei risultati conseguiti dalle singole amministrazioni e dai dirigenti responsabili dell'attuazione dei programmi e dell'impatto sulla collettività dei servizi resi. Il punto di riferimento di tale proposta è l'esperienza della **Lof francese (Loi organique relative aux Lois de Finances)**, valutata come la "meglio applicabile" alla realtà amministrativa italiana. L'adozione di questa impostazione comporta la definizione di obiettivi di qualità e d'impatto per tutti i grandi plessi organizzati dell'Amministrazione francese ([vedi qui](#)). Tale riforma – da attuare nel tempo di un lustro o più – comporterebbe la conseguenza di mettere al centro dell'attenzione riformatrice **tutto il sistema delle valutazioni**: delle politiche pubbliche, delle singole amministrazioni, della dirigenza e personale e, infine, della qualità dei processi lavorativi al fine di operare gli efficientamenti e le ristrutturazioni necessarie. Da qui la nostra insistenza affinché fosse inserito nella legge 124 un riferimento stringente al collegamento fra la delega per la riforma dei bilanci pubblici per missioni e programmi (contenuta all'articolo 1 della Legge n 89/2014) e quella presente all'articolo 8, comma 1, lettera a) di "*riduzione degli uffici e del personale destinato ad attività strumentalie correlativo rafforzamento degli uffici che erogano prestazioni ai cittadini e alle imprese*": [vedi l'ordine del giorno n 9/1577/27 del 21 aprile 2015](#). La riforma generale delle pubbliche amministrazioni italiane si può realizzare, a nostro avviso, soprattutto perseguendo questa impostazione di approccio all'operatività ordinaria degli uffici.

In ogni caso, qualunque possa essere l'impostazione di riforma delle pubbliche amministrazioni contenute in provvedimenti legislativi, va abbandonata l'idea perniciosa che la riforma si concluda con la promulgazione dei decreti delegati, come sempre è stato fatto fino ad oggi. Le esperienze statunitensi, francesi, inglesi e tedesche stanno lì a insegnarci che anche una buona legge deve essere il punto **iniziale**, non terminale, di un percorso di riforma che, **sempre**, deve contemplare il ruolo propulsivo di una **cabina di regia** che, nel corso di un tempo non inferiore ai cinque anni, provveda a dare impulso, offrire assistenza, stimolare e supportare tutto il sistema amministrativo, affinché comprenda, condivida e interiorizzi - proponendo le necessarie correzioni - il nuovo modo di amministrare. Senza il contatto diretto e la comprensione/condivisione dei soggetti che devono dare attuazione a processi molto complessi di modifica dei modi di operare, nessuna legge di riforma delle pubbliche amministrazioni avrà mai successo in questo Paese.

31 agosto 2015