

## **I DOSSIER DI FREE**

# **La Riorganizzazione delle Funzioni e dei Compiti dei Ministeri**

*Al primo DOSSIER di FREE hanno collaborato:*

*Franco Frattini, Luciano Barra Caracciolo, Stefano Torda, Claudio Zucchelli*

*Un ringraziamento particolare a Carlo D'Orta, Gianfranco Polillo e Maurizio Sacconi per avere letto e commentato il testo.*

*L'editing è stato curato da Maria Luisa Greco*

*Fabio Schettini ha curato i servizi generali e la comunicazione*

# **SOMMARIO**

## **LA RIORGANIZZAZIONE DELLE FUNZIONI E DEI COMPITI DEI MINISTERI**

|   |    |    |
|---|----|----|
| 1. La liberalizzazione della società attraverso interventi di riduzione e semplificazione della normativa vigente | p. | 4  |
| 1.1. Strutture centrali di coordinamento e monitoraggio per la semplificazione e la qualità delle norme           | p. | 5  |
| 1.2. Strumenti funzionali di semplificazione e condizioni di applicazione   | p. | 5  |
| 1.3. Problemi e possibili soluzioni   | p. | 7  |
| 1.4. Gli organi di garanzia   | p. | 8  |
| 2. L'amministrazione centrale nel disegno del d.l.vo 30 luglio 1999, n. 300: analisi, critica e proposte          | p. | 11 |
| 2.1. Miglioramenti nell'organizzazione generale dei ministeri   | p. | 12 |
| 2.1.1. Organizzazione generale  | p. | 12 |
| 2.1.2. Critica  | p. | 14 |
| 2.1.3. Proposta   | p. | 14 |
| 3. Il sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni   | p. | 15 |
| 3.1. La situazione attuale  | p. | 15 |
| 3.2. Gli aspetti critici  | p. | 16 |
| 3.3. La proposta in dettaglio   | p. | 17 |
| 3.3.1. Controlli di regolarità amministrativo-contabile e di legittimità  | p. | 18 |
| 3.3.2. Controlli finalizzati alla responsabilità dirigenziale   | p. | 19 |
| 3.3.3. Controlli sulla gestione   | p. | 20 |
| 3.3.4. Controlli penali   | p. | 21 |
| 3.4. In sintesi   | p. | 23 |
| 4. La sussidiarietà, l'esternalizzazione, le agenzie, le privatizzazioni  | p. | 24 |
| 4.1. Esternalizzazione  | p. | 26 |
| 4.2. Sussidiarietà orizzontale  | p. | 27 |
| 4.3. Le agenzie   | p. | 28 |
| 4.3.1. Agenzie a servizio esclusivo della P.A.  | p. | 30 |
| 4.3.2. Agenzie erogatrici di servizi  | p. | 31 |
| 4.3.3. Le agenzie fiscali   | p. | 33 |
| 5. Analisi delle funzioni dei ministeri e modifiche negli accorpamenti ministeriali                               | p. | 39 |
| 5.1. Problema dell'imputazione politica nei ministeri accorpati   | p. | 41 |
| 6. Rapporto di lavoro dirigenziale  | p. | 41 |
| 6.1. La proposta  | p. | 44 |

## SINTESI DEL DOSSIER

### LA RIORGANIZZAZIONE DELLE FUNZIONI E DEI COMPITI DEI MINISTERI

*La riorganizzazione deve essere guidata dai seguenti indirizzi:*

- 1. alleggerire compiti e funzioni dello Stato alla luce dei processi di evolution verso la UE, di devolution verso Regioni ed Enti locali, di sussidiarietà orizzontale verso il mercato e la società civile;*
- 2. accrescere l'autorevolezza dei Ministeri riqualificandone compiti e personale in relazione alla necessità di dotare le PA di adeguate funzioni di indirizzo, coordinamento, regolazione e controllo;*
- 3. sostenere la necessaria politica di contenimento della pressione fiscale con la significativa riduzione dei costi fissi del complesso delle PA;*
- 4. accorpare compiti e funzioni dei Ministeri in relazione alle scelte strategiche per la competitività del Paese, secondo un modello di sviluppo sostenibile dal punto di vista sociale e ambientale;*
- 5. sviluppare tutte le potenzialità indotte dall'originaria riforma disegnata dal d.lgs. 29/93 nel senso di Amministrazioni Pubbliche orientate al risultato, flessibili e responsabili, quanto più possibile regolate dal diritto comune e organizzate secondo i moderni criteri della gestione di imprese complesse.*

*L'accorpamento dei Ministeri definito dal d.lgs. 300/99 può e deve essere rivisto quale primo atto dei 12 ministri, i quali possono già prefigurare, attraverso l' "unione personale" dei Ministeri interessati, la nuova configurazione proposta al Parlamento.*

*Sono proposti:*

- 1. il Ministero dell'Economia e della Finanza;*
- 2. il Ministero per gli Affari Esteri (che integra il Commercio con l'Estero);*
- 3. il Ministero dei Beni culturali;*
- 4. il Ministero del Lavoro e dell'Educazione (ricerca di base e Università, pubblica istruzione, formazione);*
- 5. il Ministero della Ricerca e delle Attività produttive;*
- 6. il Ministero della Giustizia;*
- 7. il Ministero dell'Ambiente e dello sviluppo del territorio (infrastrutture, trasporti e navigazione, difesa del territorio);*
- 8. il Ministero per le Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione;*
- 9. il Ministero dell'Interno;*
- 10. il Ministero della Difesa;*
- 11. il Ministero delle Politiche agricole e forestali;*
- 12. il Ministero della Sanità e degli Affari Sociali.*

*Due funzioni che richiedono una autorevole attività di coordinamento, la riforma delle PA e l'immigrazione, sono attribuite al Presidente del Consiglio, che le esercita attraverso altrettanti Sottosegretari, che si aggiungono a quello incaricato del Consiglio dei Ministri.*

*Il nuovo Governo dovrà sostituire l'esasperato ricorso alle norme più minute – che ha caratterizzato la legislatura in corso – con un approccio alla riforma di tipo prevalentemente gestionale. Scelta politica qualificante del Governo e della sua maggioranza parlamentare dovrà essere una tendenziale moratoria normativa, consistente in modesti ma significativi aggiustamenti delle norme in vigore, in una delega "aperta" per le abrogazioni esplicite, in una rigorosa autodisciplina finalizzata a poche regole, semplici e certe.*

*Le modifiche al d.lgs. 300/99 sono motivate dalle opzioni strategiche del nuovo Governo, con particolare riferimento alla diffusione dell'ICT, ad una moderna concezione di Stato sociale delle opportunità attraverso l'investimento continuo nelle risorse umane, ad uno sviluppo sostenibile in termini ambientali che consenta peraltro decisioni tempestive e certe in materia di infrastrutture, ad uno straordinario e duraturo impegno per la ricerca applicata.*

# I Ministeri sono organizzati secondo i fondamentali criteri:

1. della distinzione tra la funzione di indirizzo politico e quella della attuazione amministrativa;
2. dell'orientamento ai risultati.

*Moderati ma significativi aggiustamenti normativi dovranno quindi, necessariamente, accompagnare la gestione della riforma:*

- *generalizzata introduzione del Segretario generale sottoposto alla regola dello spoils system;*
- *accesso alla dirigenza di prima fascia nei limiti delle funzioni vacanti;*
- *albo unico dei dirigenti di tutte le PA e possibilità di mobilità orizzontale e di limitati periodi di impiego nel settore privato e nelle organizzazioni internazionali;*
- *dirigenti di ogni livello e funzione regolati da contratti individuali, assegnabili a diversa funzione solo nel caso di valutazione negativa (in relazione agli obiettivi assegnati) o di consenso dell'interessato nel caso opposto di valutazione positiva;*
- *impiego generalizzato in tutte le PA della contabilità economica analitica per centri di costo (riconciliata con la contabilità finanziaria); attività di indirizzo, controlli interni di gestione e sistemi di valutazione della dirigenza a questa correlati;*
- *responsabilità contabile ristretta ai casi della responsabilità grave per danno all'erario, su iniziativa dell'organo di controllo interno, cui partecipa un Magistrato della Corte dei Conti;*
- *abolizione delle fattispecie penali che prescindono da elementi oggettivi e certi.*

*Le misure proposte concorrono a stimolare l'autonomia responsabile, a garantire la dipendenza dal risultato della stabilità della funzione, a "liberare" la dirigenza dalla paura di assumere decisioni in presenza di azioni di responsabilità penale o contabile troppo incerte nei modi e nei contenuti.*

*I Ministeri dovranno comunque procedere ad una rigorosa verifica delle funzioni pubbliche esercitate in relazione alla reingegnerizzazione dei processi indotti dall'ICT e dalle relative reti, alla drastica semplificazione dei procedimenti, alla esternalizzazione di tutte le attività che non implicano il necessario permanere di rapporti autoritativi.*

*In questo senso devono essere riconsiderati i rapporti tra Ministeri e Agenzie, nonché la natura privata o pubblica di queste ultime.*

*Una "cabina di regia", intesa come organo tecnico snello e dotato di poteri di "ruling", dovrà accompagnare il processo di riforma e assistere il personale delle PA nei quotidiani problemi di interpretazione normativa, di reingegnerizzazione dei processi e di semplificazione dei procedimenti, di impatto della nuova normazione sul funzionamento delle amministrazioni.*

*Dominante dovrà essere la quantificazione degli obiettivi ad ogni livello, a partire da quello strategico della Presidenza del Consiglio (incidenza della PA sul Pil, massa salariale dei dipendenti pubblici, altri costi fissi, risultati, ecc.).*

*Il Rapporto che segue analizza tutti questi aspetti allo scopo di definire le azioni prioritarie che il Governo della nuova legislatura potrà assumere nei primi 100 giorni di attività.*

# ***LA RIORGANIZZAZIONE DELLE FUNZIONI E DEI COMPITI DEI MINISTERI***

## **1. LA LIBERALIZZAZIONE DELLA SOCIETÀ ATTRAVERSO INTERVENTI DI RIDUZIONE E SEMPLIFICAZIONE DELLA NORMATIVA VIGENTE**

Esistono alcune funzioni della P.A. che sono il semplice sottoprodotto di una stratificazione storica, dovuta alle caratteristiche del modello di sviluppo istituzionale della società italiana ed oggi non più rispondenti ai mutati equilibri di carattere economico e sociale. Simili funzioni devono essere sottratte alla sfera pubblica e restituite al mercato. Si tratta, in prima approssimazione, di quelle attività che danno luogo alla produzione di servizi, che possono essere tranquillamente forniti, con maggiore efficacia ed efficienza, dai privati.

Alla P.A. deve invece restare quel nocciolo duro di attività non delegabile, in quanto corollario della potestà autorizzativa. In questo secondo caso si dovrà, tuttavia, procedere con drastiche misure di semplificazione, non solo per ridurre l'onere amministrativo gravante sulle spalle del cittadino e delle imprese, ma per rendere più efficaci la stessa attività di regolazione. Del resto, questo era uno degli obiettivi dell'attuale Governo che quest'ultimo ha cercato di realizzare attraverso una complessa produzione normativa, la cui applicazione ed i cui effetti sono ancora da verificare ed i cui risultati sono tutt'altro che confortanti. E' pertanto indispensabile, che nell'immediato futuro, si fronteggino i formidabili problemi applicativi scaturenti dalla normativa alluvionale sinora prodotta, per rinvenire soluzioni operative e correttive, considerando la criticità delle soluzioni adottate sino ad oggi.

A spingere nella direzione indicata sono elementi diversi. Vi è, innanzitutto l'esperienza degli altri paesi europei. "La dimensione centrale dello Stato moderno – ricorda ad esempio la Circolare del Primo Ministro francese del 26 luglio 1995 - consiste essenzialmente nel prevedere, analizzare, progettare, legiferare e valutare. Queste funzioni di regolazione devono essere distinte dal ruolo dell'operatore che consiste nel gestire, nell'applicare la regolamentazione o nell'offrire delle prestazioni."

Esiste poi il quadro degli obblighi e degli impegni di derivazione internazionale e comunitaria, che hanno indotto a adottare la linea della semplificazione. Si segnalano a solo titolo esemplificativo i seguenti atti,

- Report del gruppo di lavoro istituito dalla Commissione UE nel 1994, nel quadro del White Paper del 1993, come parte integrante di una strategia globale volta a favorire la crescita, la competitività e lo sviluppo occupazionale all'interno dell'Unione. Il libro bianco individua nella semplificazione lo strumento per garantire vincoli minimi alla competitività del sistema e all'occupazione e a massimizzare i benefici dell'intervento diretto dei pubblici poteri;
- Raccomandazione della Commissione 97/344/Ce del 22 aprile 1997 che prevede "la costituzione di uno specifico dipartimento o unità di livello appropriato posto al coordinamento delle politiche e dei provvedimenti di semplificazione" (art. 2 lett. a), nonché il suggerimento della Commissione, agli Stati membri, di introdurre "una sistematica procedura di valutazione dell'impatto ... delle normative proposte, al fine di garantire un opportuno equilibrio tra il fine ed i mezzi e un'adeguata individuazione dei costi d'ottemperanza e degli oneri amministrativi" (art. 3, comma due),
- Raccomandazione OCSE sul miglioramento della qualità della regolamentazione, adottata il 9 marzo 1995, cui è seguito il Rapporto OCSE sulla riforma della regolamentazione presentato il 26-27 maggio 1997, il quale sottolinea come per intraprendere con successo una strategia riformatrice sia essenziale un forte impulso politico, per un approccio globale e non frammentario, mediante, oltretutto, un monitoraggio costante, centralizzato presso l'Esecutivo, anche allo scopo di riesaminare periodicamente in modo sistematico la regolamentazione in vigore e per verificare se essa continui a perseguire, con efficienza ed efficacia, gli obiettivi originariamente assegnati. Secondo il Rapporto stesso, sulla base di un esame delle discipline introdotte dai principali paesi pilota in quest'esperienza, l'apparato che deve occuparsi del monitoraggio in questione, deve essere indipendente dalle strutture direttamente responsabili della produzione normativa, avere una competenza orizzontale ed operare in stretto collegamento con i vertici politici di ciascun Stato.

## 1.1 STRUTTURE CENTRALI DI COORDINAMENTO E MONITORAGGIO PER LA SEMPLIFICAZIONE E LA QUALITÀ DELLE NORME

L'esperienza richiamata può suggerire alcune soluzioni organizzative valide anche per il nostro Paese. Occorre, innanzitutto, creare un organismo centrale di monitoraggio e iniziativa, che abbia al suo interno una Sezione in grado di lavorare sulla qualità della regolazione (in analogia a quanto avviene negli Usa con l'Office of Management and Budget- OMB e la sua Sezione dedicata all'AIR, che è l'Office of Information and Regulatory Affairs-OIRA, oppure alla Task Force dell'esperienza inglese, nell'ambito della disciplina del Deregulation and Contracting Act, ovvero al Commissariat à la Reforme de l'Etat francese ecc.).

In Italia ciò dovrebbe corrispondere a un Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio, una volta rivista la struttura del DAGL, capace di inglobare le indefinite e scarse competenze dell'attuale Nucleo della semplificazione, e di coordinare incisivamente l'attività del Dipartimento degli affari economici, nonché dei centri di rilevazione statistica e della banca dati presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, istituita ai sensi dell'articolo 7 del D.Lgs. 286/1999. A dirigerlo dovrebbe essere chiamato un vicepresidente del Consiglio o un Sottosegretario alla Presidenza, capace di coniugare competenze di carattere giuridico e di carattere economico.

Va osservato che una simile struttura supererebbe la deleteria frammentazione generata dalla legislazione "quasi-feudale" prodotta dall'ultimo Governo, eliminando inefficienze e duplicazioni, che impediscono un'azione efficace di semplificazione.

## 1.2 STRUMENTI FUNZIONALI DI SEMPLIFICAZIONE E CONDIZIONI DI APPLICAZIONE

Gli strumenti operativi utilizzabili possono essere così individuati:

1.- La deregulation in senso proprio, ossia la riduzione del carico di regole, compiti e funzioni che gravano sull'Amministrazione e di riflesso sul sistema economico. L'esempio da seguire si ritrova nel National Performance Review, grazie al quale l'Amministrazione Clinton (sotto la diretta gestione del vicepresidente Al Gore), ha drasticamente ridotto la quantità di regole che appesantiscono l'azione amministrativa (c.d. Red Tape).

Il primo passo da compiere è quello di creare *una struttura*, (quella di cui si è dianzi accennato, in coordinazione con le strutture da istituire presso i singoli Ministeri e enti dotati di autonomia normativa) che sia in grado di svolgere *un censimento analitico della produzione normativa per poi elaborare un programma (pluriennale) di denormificazione utilizzando un nuovo e più avanzato tipo di legge annuale di semplificazione*. A complemento di tale programma si potrà far ricorso alla cosiddetta *clausola "tagliola"*. Grazie a questo principio, alla scadenza del periodo di revisione tutto ciò che non sia stato esplicitamente inserito tra le norme che s'intende (motivatamente) conservare è da ritenere abrogato;

2.- Un secondo strumento è dato dalla redazione dei testi unici, ossia la ricodificazione del diritto. Questa seconda operazione, a differenza di quanto attualmente concepito, deve essere successiva alla fase di liberalizzazione e deregulation. Deve, infatti, operare sulle norme rimaste in piedi e non limitarsi a razionalizzare l'eccesso di normativa esistente. Da un punto di vista organizzativo sarebbe, comunque, opportuno non sovrapporre le diverse competenze. Lasciando distinte quella della Sezione di monitoraggio sulla qualità e sull'impatto della regolazione da quelle sulla redazione dei Testi unici. Le due attività potrebbero essere coordinate da un'apposita "Commissione per i testi unici" sull'esempio di quanto compiuto efficacemente in Francia presso il Consiglio di Stato;

3.- Altro strumento di semplificazione, peraltro ampiamente trattato in altra parte del presente documento, è l'*Agencification*, ossia la trasformazione in agenzie di unità già appartenenti ai Ministeri tradizionali. Ciò consentirà una maggiore responsabilizzazione dei dirigenti preposti, a condizione tuttavia di non abusare dello strumento. La stessa esperienza anglosassone dimostra,

infatti, che eventuali eccessi aggravano i problemi di coordinamento e indeboliscono l'indirizzo politico. La sua diffusione va quindi circoscritta alle effettive necessità.

4- Il ricorso all'esternalizzazione dello svolgimento di funzioni pubbliche resta essenziale. Il problema va comunque sottoposto alla valutazione preventiva della struttura di coordinamento della regolazione, per verificarne la convenienza e l'opportunità. Come suggerisce lo stesso National Performance Review. Dovranno essere prese in considerazione le funzioni che richiedono un controllo capillare delle situazioni di fatto diffuse sul territorio; l'incidenza intrusiva delle relative misure sulle imprese da passare al vaglio di un test costi/benefici. Più in generale, ed a titolo d'esempio, sarebbe opportuno che:

- la certificazione e la valutazione del rispetto della normativa sulla sicurezza sul lavoro, sia affidata a società private specializzate e qualificate;
- lo stesso si verifichi per l'analoga attività di accertamento dell'idoneità dei dispositivi antinquinamento e della qualità delle acque (in ogni caso fatte salve le competenze di revisione e di ispezione a campione da parte di funzionari pubblici).

5. - Considerando la semplificazione procedimentale, essa va distinta, dalla deregulation; la semplificazione, deve seguire e non sovrapporsi alla riduzione e soppressione delle norme sull'attività della P.A. La scansione del processo può essere la seguente:

- a) censimento completo delle procedure via via che è definita la ricognizione abrogativa delle funzioni;
- b) analisi dell'efficacia delle previsioni generali, che impongono semplificazioni sostanziali, quali l'introduzione del silenzio assenso o della denuncia preventiva di inizio attività, onde quantificare, a tutti i livelli di amministrazione, quanti siano effettivamente i procedimenti a conclusione agevolata,
- c) introduzione di una norma generale che consenta il c.d. "procedimento a stella", cioè la partecipazione simultanea di più amministrazioni interessate al procedimento, su invito dell'Amministrazione principale, con rigorosa indicazione dei tempi

6.- Una particolare attenzione richiede la metodologia dell'AIR, cioè dell'accertamento dell'impatto della regolazione. Si tratta dell'obbligo di corredare tutti i progetti di nuova normazione di una serie di informazioni oggettive (secondo metodologie prestabilite): benefici attesi dalle nuove regole; costi relativi, compresi quelli indiretti non quantificabili in termini monetari; possibili approcci alternativi più convenienti nella valutazione costi benefici; specificazione delle ragioni che hanno consentito di adottare una o l'altra soluzione.

Con l'AIR dovrebbe essere utilizzato il *Regulatory Budget*. Si tratta di una previsione preventiva ed oggettivata dei tetti di spesa. Lo scopo è quello di indurre le amministrazioni a operare scelte di intervento oculate, riassunte in un'apposita "agenda", volta ad individuare le priorità. Queste ultime dovrebbero essere definite in relazione anche alle risorse organizzative disponibili ed in funzione del programma politico più complessivo dell'Esecutivo.

La premessa è che la regolazione è una risorsa costosa perché è comunque un consumo di denaro. L'amministrazione ha due opzioni fondamentali per spendere il denaro del cittadino al fine di perseguire gli interessi pubblici: attraverso erogazioni dirette (selettive dei beneficiari) e indirette (utilità a erogazione indifferenziata) tutte finanziate attraverso il sistema fiscale; ovvero attraverso regole amministrative che impongono ai cittadini e alle imprese comportamenti e oneri volti a tutelare gli interessi ritenuti pubblici.

### **1.3 PROBLEMI E POSSIBILI SOLUZIONI**

La complessiva metodologia in questione è stata recepita in fase sperimentale sulla scorta delle previsioni della legge n.50 del 1999, e sono stati elaborati già un d.p.c.m. direttiva, peraltro in parte lacunoso, e una bozza di “guida”, per avviare una sperimentazione, per la quale è tuttavia mancata ogni stima dell’impatto organizzativo e delle esigenze funzionali. Il quadro va completato ricordando le esigenze strutturali di monitoraggio sopra esposte, nonché la necessaria revisione degli uffici legislativi, già prevista dall’art. 7, comma 2, lett. d del D.Lgs. n. 300 del 1999. Si dovrà inoltre aggiungere: il coordinamento con i sistemi informativo-statistici centrale e con ogni singolo Ministero (artt 7-9 del D.Lgs. 286\1999), la connessione con l’attività dei servizi di controllo interno volta ad “accertare gli effetti prodotti dalle norme contenute nei regolamenti di semplificazione e di accelerazione dei procedimenti amministrativi al fine di formulare osservazioni e proposte di modifica delle norme stesse e per il miglioramento dell’azione amministrativa” (art. 20, comma 6 della legge n.59\1997).

L’insieme degli spunti normativi ricordati indicano uno stato di confusione evidente. Confermano pertanto la necessità di un intervento urgente, rivolto a coordinare le varie disposizioni con le relative strutture organizzative.

L’utilizzazione di metodologie come l’AIR nella fondamentale attività di regolazione del governo (come pure d’altra parte, del controllo di gestione) esigono poi una vasta iniziativa di formazione rivolta ai dirigenti e ai funzionari delle Amministrazioni interessate. In generale, mancano infatti le premesse culturali che sono alla base del loro recepimento.

Un altro aspetto problematico della funzione normativa, secondo le metodologie richiamate, è quello della procedimentalizzazione. Si tratta di aprirsi alla partecipazione. In generale, in tutti gli ordinamenti ciò ha comportato la giurisdizionalizzazione ex post dei processi di produzione normativa. Il fenomeno è particolarmente insidioso per l’incertezza che ne deriva sulla stabilità dei procedimenti amministrativi particolarmente complessi. Quelli cioè che possono giovare in modo particolare alla crescita economica e occupazionale. Deve essere pertanto rivalutato il ruolo preventivo e imparziale, in funzione cioè dell’interesse generale dell’ordinamento, svolto del Consiglio di Stato nella sua funzione consultiva.

#### **1.4 GLI ORGANI DI GARANZIA**

Da queste ultime riflessioni scaturiscono spontanee alcune considerazioni inerenti il sistema degli organi di garanzia previsti dalla Costituzione: Consiglio di Stato e la Corte dei Conti.

Una mentalità tipicamente statalista ha interpretato l’esigenza di garantire i consociati solo in termini repressivi, preventivi o successivi che fossero.

Sia sul versante del rispetto dei diritti ed interessi legittimi sia su quello della spesa pubblica, gli organi di garanzia sono stati distorti e distolti dalla funzione che aveva loro dato l’impostazione liberale di cui erano eredi.

La funzione consultiva del Consiglio di Stato, concepita come esame oggettivo e neutrale ai fini di garanzia della legittimità e correttezza dell’azione amministrativa, è stata interpretata come passaggio burocratico, sino ad essere eliminata quasi totalmente dalle riforme così dette Bassanini.

L’incapacità sostanziale di riformare realmente i contenuti dell’azione amministrativa, riducendola nei suoi giusti limiti, è stata nascosta con l’attribuire ad altri la responsabilità del fallimento della P.A., sì che i tre mesi concessi per legge al Consiglio di Stato per l’emanazione dei pareri sono divenuti il capro espiatorio di lentezze burocratiche insite, viceversa, nel sistema. La prova provata di ciò si è avuta nei primi tre anni di applicazione delle nuove norme, durante i quali si è sperimentato che l’eliminazione dei pareri obbligatori del Consiglio di Stato non ha accelerato le procedure, neppure di quei tre mesi precedentemente previsti per l’espressione del parere!

La conseguenza è stata, tuttavia, da un lato il moltiplicarsi delle possibilità di arbitrio, dall’altro l’aumentare dell’incertezza dei dirigenti, non più guidati ed illuminati dai pareri.

Al medesimo modo, la funzione di controllo preventivo della Corte dei Conti, nata per prevenire in sede collaborativa la *mala gestio* contabile, e divenuta nel frattempo insopportabile lacciolo e occasione di rivendicazione di spazi di potere, non è stata sostituita da una nuova visione dell’intervento della Corte, ma semplicemente eliminata.

Ancora una volta l’incapacità di elaborare un nuovo sistema di garanzia della spesa pubblica ha condotto alla soluzione più semplice: l’eliminazione dei controlli preventivi e la loro sostituzione con un sistema da un lato inutile (perché sopravviene a cose fatte) dall’altro, ancora una volta, paralizzante per il dirigente che vive sotto la spada di Damocle del controllo successivo e dell’intervento della procura contabile.

Gli organi di garanzia costituzionalmente previsti, dunque, sono stati di fatto umiliati e paralizzati perché la cultura di governo imperante non era in grado di analizzare e risolvere i complessi problemi derivanti dal mutato quadro sociale ed economico e proporre gli adattamenti degli organi stessi. Nel vincolo costituzionale che ne impediva la soppressione, essi sono stati semplicemente accantonati.

Occorre, al contrario, recuperare la funzione di interesse neutrale dello Stato ordinamento propria del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti.

Per il primo occorre un rafforzamento della funzione consultiva.

L'analisi delle funzioni pubbliche residue al sistema dei Ministeri conduce a verificare che l'evoluzione attuale è nel senso che si tratti sempre più di funzioni di indirizzo programmazione, regolazione e "aggiudicazione", in senso tecnico. In questo quadro, come ricordato in premessa, acquista sempre maggiore rilevanza (come segnalato, anche in campo europeo) il ruolo dell'AIR. Questa implica la proceduralizzazione legale, valutabile in termini di legittimità sostanziale, (vale a dire normativamente connessa a parametri tecnici di azione), di processi normativi partecipati. Da un lato si rilegittima di consenso e expertise l'azione amministrativa, dall'altro la controvertibilità del risultato permane in termini di legittimità e quindi di lite trasferibile dinanzi al giudice amministrativo.

Il passaggio costituito dalla partecipazione e dalla giustiziabilità dell'attività di amministrazione per regole e standard a contenuto tecnico oggettivo, può piacere o no, ma è la frontiera da varcare per i vincoli di sistema in cui l'Italia è collocata, derivanti dall'appartenenza all'UE e all'OCSE, oltre che dalla competizione tra ordinamenti, connaturata allo sviluppo integrato delle economie occidentali.

La contestabilità a posteriori del risultato di complessi procedimenti amministrativi partecipati assume rilevanti costi economici per la società (come per altro le recenti vicende elettorali statunitensi hanno dimostrato) e quindi, per diminuire i costi e smussare l'impatto sociale, è inevitabile che riacquisti grande importanza il parere, in funzione di interesse neutrale dello Stato ordinamento, che offre il Consiglio di Stato. Esso appresta in via preventiva potenziale stabilità ai più importanti risultati dell'attività amministrativa e di governo. L'attività consultiva dovrebbe essere rafforzata con l'apporto di esperti, prevedendo un apposito contingente aggiuntivo di consiglieri di nomina governativa (anche a tempo) tratti dalle Università, da Bankitalia, dall'ISTAT, dal CNEL ecc.

Non si tratta, ovviamente, di recuperare la semplice e banale funzione consultiva del passato (che si svolgeva su atti spesso di per sé semplici e banali), ma di reinserire la funzione di garanzia all'interno delle procedure di regolamentazione ed aggiudicazione.

In questa ottica deve essere altresì rivista la collocazione del Nucleo per la semplificazione amministrativa, che trova sua naturale connotazione quale articolazione specializzata della Presidenza del Consiglio, a competenza generalizzata, dello stesso livello dipartimentale autonomo del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza stessa, affiancandosi a quest'ultimo senza inutili duplicazioni di competenze che servono ad infedare spazi politici: è perciò opportuna la sua trasformazione in organismo di diretta collaborazione del Presidente del Consiglio (la cui conduzione politica è delegabile ad un vice presidente del Consiglio, come per la supervisione dell'OIRA, ad esempio, è avvenuto negli Stati Uniti, in favore dell'allora vicepresidente Gore). Il Nucleo anche in base alle indicazioni dell'OCSE e della UE, più che organo di collaborazione del Dipartimento della Funzione pubblica costituisce un polo di esercizio di una funzione di indirizzo politico ad alta vocazione tecnica e di ambito esteso a tutte le materie sulle quali l'Esecutivo possiede competenze normative.

Alla generalizzata influenza di nuovi approcci di elaborazione delle decisioni normative corrisponde un'intensificazione, già accennata, della natura regolatoria dell'attività amministrativa dello Stato, ed a questa va perciò accompagnata, per parallele esigenze di garanzia in funzione neutrale (e quindi preventiva di costosi e complessi contenziosi che rallentino l'attuazione dell'indirizzo politico), il sopra accennato rafforzamento della funzione consultiva: ciò in vista della verifica della corretta applicazione di metodologie organizzative e ed economiche nell'ambito di procedimenti partecipati (si tratta di consentire il vaglio preventivo della obiettiva logicità e coerenza di applicazione di metodi di elaborazione sottoposti alla dialettica delle contrastanti deduzioni, di analisi e di dati, che le parti interessate sono facoltizzate a proporre).

Va da sé che Il Consiglio di Stato è l'unico abilitato a svolgere altresì la funzione giurisdizionale sulla materia, sia pure assicurando la separazione delle funzioni e garantendo il sistema delle incompatibilità dei magistrati.

La separazione delle funzioni consultive da quelle giurisdizionali risponde, infatti, ad una falsa ottica di separazione dei poteri ed ad una visione della Magistratura non quale organo di vera garanzia, ma come potere separato, in opposizione e lotta con il potere amministrativo e politico.

Si tratta, in verità, del portato di una visione della società schematica e semplicistica, basata sullo scontro di poteri forti e pervasa dal retropensiero di potersi impadronire di quanti più possibile di essi per dominare il sistema politico.

Allo stesso modo occorre ribadire la terza funzione istituzionale degli organi di garanzia Consiglio di Stato e Corte dei Conti, vale a dire quella di collaborazione organica dei propri magistrati con la P.A..

La garanzia, infatti, così come non si esplica solo nella fase preventiva (funzione consultiva) né solo in quella successiva (giurisdizione) deve essere accompagnata anche nella sua formazione da una continua assistenza e vigilanza degli organi stessi, proprio ad evitare la creazione di quei poteri separati cui si accennava. L'utilizzazione di

magistrati del Consiglio di Stato negli uffici di diretta collaborazione, nei comitati, commissioni, etc. va anzi potenziata in relazione ai nuovi centri effettivi dell'azione amministrativa: gli enti locali.

Una corretta visione del decentramento regionalistico completato al massimo delle sue potenzialità, non esclude la utilizzazione di un corpo di funzionari dotato di alta professionalità e portatore di una comune cultura, fortemente autonomista e regionalista, ma al contempo omogenea.

Inscindibile è la simultanea esigenza di potenziare le conoscenze economiche e organizzative dei consiglieri di Stato, mediante la trasformazione dell'Ufficio studi in Istituto di alta formazione, orientato non solo ad aggiornare i magistrati ma anche a fornire l'“education” necessaria a tutta la dirigenza amministrativa coinvolta nella metodologia AIR e nella gestione dei procedimenti normativi partecipati (il modulo della partecipazione fa mimare alla decisione sulla norma non più lo scontro politico informale- regola del più forte- ma la dialettica processuale -regola dell'allocatione delle risorse secondo principi legali di legittimazione). Attraverso la diffusione delle esperienze di garanzia di gestione di metodologie economico-giuridiche affrontate dal Consiglio di Stato in sede di garanzia, si costituirebbe così un patrimonio comune di conoscenze che renderebbe univoca e diffusa la cultura ed il suo affinamento, rendendo più certa e prevedibile la legittimità e l'efficienza sostanziali dei processi normativi.

Un altro riflesso dell'evoluzione segnalata è che la formazione permanente andrebbe riversata su tutti i livelli di professionalità del pubblico impiego, divenendo il connotato caratterizzante la progressione di carriera, realizzando cioè la legittimazione per expertise e la neutralità tecnica del corpo burocratico secondo l'art. 97 Cost.: la formazione periodica dovrebbe concludersi con prove finali per esami di idoneità, che graduino i partecipanti secondo il merito.

In una parola occorre recuperare una forte selezione meritocratica nella P.A., come anche all'interno degli stessi organi di garanzia, eliminando, quanto possibile, gli automatismi di carriera legati al solo decorrere del tempo, e privilegiando fortemente l'attitudine personale al miglioramento, al confronto costante, al superamento di se stessi, al porsi in discussione, al rinnovarsi, tutti elementi testabili attraverso procedure di verifica o di selezione oggettive, che pure siano rispettose dei principi di autonomia ed indipendenza della magistratura.

L'applicazione anche alla Corte dei Conti di principi innovatori sarà più chiara quando, nel trattare del sistema dei controlli, si vedrà come la soluzione più opportuna si mostri quella del coinvolgimento dei magistrati della Corte nel momento della determinazione dell'azione amministrativa.

Anche per la Corte dei Conti, infatti, si appalesa necessario un percorso di rilancio e rivisitazione delle funzioni, che non è se non il recupero degli obiettivi tradizionali, attraverso strumenti adeguati ai tempi.

Non sembra auspicabile, anche in questo caso, la separazione delle funzioni di controllo economico e contabile da quelle giurisdizionali.

Ciò non solo per le considerazioni già esposte, ma anche per l'ulteriore notazione che il giudizio contabile e di responsabilità presuppone non solo una specializzazione del giudice, ma soprattutto una sua esperienza sul campo, che una separazione delle funzioni annullerebbe.

Allo stesso modo in cui il magistrato amministrativo che mai sia stato coinvolto nell'amministrare non è in grado di comprendere il significato profondo delle norme amministrative che applica, così il magistrato della Corte non sarebbe in grado di cogliere l'aspetto sostanziale più rilevante, il quale, come meglio vedremo poi, consiste nell'efficienza efficacia ed economicità del risultato pur all'interno di un quadro di riferimento di legittimità inteso in senso moderno e profondamente diverso da quello meramente formale e burocratico imperante nella così detta amministrazione per atti.

Il disegno complessivo della Corte dei Conti emergerà con maggiore chiarezza nella parte destinata all'analisi dei controlli.

## **2. L'AMMINISTRAZIONE CENTRALE NEL DISEGNO DEL D.LVO 30 LUGLIO 1999, N° 300: ANALISI, CRITICA E PROPOSTE**

Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n° 300 ha riordinato l'organizzazione del Governo, ed ha inciso, in particolare, sui compiti e le funzioni dei ministeri.

In connessione con il D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80 soprattutto il D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286 e le varie successive modifiche, è stato ridisegnato anche il rapporto di servizio e d'ufficio intercorrente tra i dirigenti dello Stato e la P.A.

In questo documento è contenuta un'esposizione dell'assetto così determinatosi, una critica relativa ai punti deboli del sistema, nonché proposte di modifica.

Lo spirito informatore dell'analisi è quello di ipotizzare un assetto dell'Amministrazione centrale dello Stato che sia conseguente all'idea di pubblica Amministrazione in un moderno Stato liberal democratico. Non si tratta, quindi, di costruire astrattamente un modello

teorico dipendente da principi quasi apodittici in tema di scienza dell'organizzazione, ma di individuare le funzioni essenziali di uno Stato leggero ed autorevole e di farne corrispondere un'articolazione in ministeri ed una funzione dei dirigenti conseguenti.

L'obiettivo generale da perseguire è quello di alleggerire quanto più possibile la macchina pubblica.

Non solo lo Stato, ma anche gli enti locali, devono progressivamente abbandonare tutti questi settori d'intervento e quelle funzioni nelle quali non siano individuabili i seguenti caratteri:

- a) Esercizio di poteri autoritari sugli utenti;
- b) Assoluta impossibilità, secondo i principi dell'economia d'azienda, di gestire il servizio attraverso un'organizzazione imprenditoriale;
- c) Necessità di addossare i costi alla fiscalità generale invece che al singolo utilizzatore del servizio.

A ciò si aggiunga la così detta esternalizzazione, od *out sourcing*, d'attività non destinate all'erogazione di servizi alla collettività, ma al funzionamento della macchina amministrativa (ad esempio manutenzione degli immobili) assai più efficientemente perseguibili attraverso l'utilizzazione di professionalità esterne (nell'esempio: *global service*).

Il traguardo di una graduale realizzazione di questo progetto è una P.A. ridotta al suo *core business*, facilmente gestibile, snella, con personale ridotto e quindi più autorevole e meglio pagato, e cui siano affidati, oltre che l'erogazione dei servizi con le caratteristiche sopra citate, soprattutto una funzione di vigilanza e *holding* della costellazione di soggetti privati erogatori di servizi. Infine si propone un recupero del principio della sussidiarietà orizzontale, coniugato con i principi della moderna aziendalistica che tendono, appunto, a restringere l'azione delle grandi organizzazioni alla funzione realmente irrinunciabile.

Le finalità possono essere così sintetizzate:

- a) Potenziare la capacità di Governo della macchina amministrativa statale
- b) Migliorare la suddivisione delle competenze amministrative
- c) Ridurre il peso della P.A. sull'economia ed i relativi costi, anche al fine di ottenere una riduzione della pressione fiscale
- d) Ridurre la dimensione della legislazione e ridimensionarla agli effettivi obiettivi pubblici
- e) Realizzare un'effettiva sussidiarietà orizzontale, ovvero un progressivo abbandono dell'intervento e della presenza pubblica nei settori non strategici.

## 2.1 MIGLIORAMENTI NELL'ORGANIZZAZIONE GENERALE DEI MINISTERI

### 2.1.1. ORGANIZZAZIONE GENERALE

Dal prossimo governo i ministeri saranno 12, e precisamente:

1. Ministero degli affari esteri;
2. Ministero dell'interno;
3. Ministero della giustizia;
4. Ministero della difesa;
5. Ministero dell'economia e delle finanze;
6. Ministero delle attività produttive;
7. Ministero delle politiche agricole e forestali;
8. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio;
9. Ministero delle infrastrutture dei trasporti;
10. Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali;
11. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;
12. Ministero per i beni e le attività culturali.

La norma prevede l'eliminazione della figura del segretario generale in tutti i ministeri, ad eccezione del Ministero degli Esteri, del Ministero della Difesa e del Ministero per i beni e le attività culturali.

Nei nove ministeri in cui non esiste più il segretario generale, la struttura è organizzata in:

PRIMO LIVELLO

4/5 Dipartimenti: aggregano competenze omogenee e spesso corrispondenti ad uno dei vecchi ministeri accorpati. Ad essi è affidato l'esercizio organico ed integrato delle funzioni del ministero. Sono attribuiti compiti finali concernenti grandi aree di materie omogenee e i relativi compiti strumentali ivi compresi quelli d'indirizzo e coordinamento delle unità di gestione in cui si articolano i dipartimenti stessi (direzioni generali), quelli d'organizzazione e quelli di gestione delle risorse strumentali, finanziarie ed umane ad essi attribuite.

Il Capo del dipartimento svolge funzioni di coordinamento e di supervisione, ma NON gestionali, riservate ai direttori generali.

Può essere prevista una Conferenza dei Capi dipartimento, per una gestione più coordinata dell'intero ministero, ma comunque priva di poteri gestionali concreti, così come priva di potestà decisionale strategica, atteso che quella politica spetta al Ministro, quella gestionale di fatto, è in mano ai direttori generali.

#### SECONDO LIVELLO

Direzioni generali in numero non definito nel decreto, perché rinviato ai successivi regolamenti d'organizzazione. Possono sussistere anche altri tipi di suddivisioni, di rango analogo alle direzioni generali, chiamate servizi o simili, nonché ripartizioni periferiche dipendenti, funzionalmente, da una direzione generale, ma dirette da un dirigente generale e dunque, sotto il profilo organizzativo e gestionale, equiordinate a queste.

Le direzioni generali gestiscono materialmente le risorse e definiscono i piani operativi all'interno degli obiettivi dettati dal Ministro.

Nei tre ministeri ove esiste il segretario generale la struttura è organizzata:

#### PRIMO LIVELLO

Segretario generale

Il segretario generale opera alle dirette dipendenze del Ministro. Assicura il coordinamento dell'azione amministrativa; provvede all'istruttoria per l'elaborazione degli indirizzi e dei programmi di competenza del Ministro; coordina gli uffici e le attività del ministero; vigila sulla loro efficienza e rendimento e ne riferisce periodicamente al Ministro.

Non possiede poteri gestionali.

#### SECONDO LIVELLO

Direzioni generali, precisamente: 10 nel Ministero per i BBCC, 20 nel Ministero AAEE, 10 nel Ministero della Difesa.

#### 2.1.2. CRITICA

Questa struttura non appare soddisfacente. Fermo restando che l'indirizzo politico generale appartiene al Ministro, che lo esercita attraverso gli uffici di diretta collaborazione (Gabinetto, segreteria e consiglieri), appare opportuno che la catena di comando sia la più corta possibile, ma che sia effettiva, ovvero con poteri gestionali. In quest'ottica sia la figura dei capi dipartimento sia quella del segretario generale (come prevista nella legge) non appaiono congruenti.

#### 2.1.3. PROPOSTA

Si propone quindi di:

- Istituire, in tutti i ministeri, la figura del segretario generale con poteri gestionali riferiti all'intera struttura ministeriale. Una sorta di amministratore delegato che assumi in sé i poteri di coordinamento ed indirizzo, già oggi previsti per il segretario generale ove esistente, con reali poteri gestionali nelle competenze trasversali oppure a seguito di avocazione:
  - Il segretario generale può essere reclutato anche dall'esterno del ministero ma comunque deve essere di stretta fiducia del Ministro e sottoposto a *spoil system* ex lege (una norma disporrà che egli decade dall'incarico al cambio del Ministro, se non esplicitamente confermato entro un determinato numero di giorni diversamente da quanto dispone oggi l'articolo 19, comma 8 del d.P.R. n° 29 del 1993 secondo cui gli incarichi di vertice sono confermati sino a scadenza, se non espressamente revocati entro 90 giorni dall'insediamento del Governo).
  - Oltre ai poteri già indicati, egli distribuisce le risorse in relazione alla strategia e pianificazione del ministero; avoca singoli affari o progetti; possiede eccezionale potestà d'ordine nei confronti dei direttori generali.
  - Esercita funzioni gestionali per quanto concerne i servizi trasversali al Ministero ed altre che possono essere affidate in relazione alle singole specificità dello stesso dicastero.
  - E' affiancato da uno o più vice segretari generali cui sono da lui delegate funzioni di coordinamento, o controllo, o supervisione su blocchi di direzioni generali, progetti, o piani etc.. La loro presenza non è obbligatoria e dipende dalla complessità del ministero da gestire e dalla scelta del S.G..
  - I vice segretari non s'inseriscono nella linea gerarchica, tra il S.G. ed i direttori generali, ma esercitano le medesime competenze del S.G., poiché appunto delegati
  - Esercita i poteri di verifica dei risultati e di valutazione nei confronti dei dirigenti generali.
- Conseguentemente: si elimina la struttura intermedia del dipartimento e viene istituito una sorta di comitato di organizzazione, presieduto dal segretario generale e composto dai soli direttori generali. Privo di poteri gestionali, opera il coordinamento dell'intera struttura e permette al S.G. di giungere a strategie e pianificazioni condivise.

### 3. IL SISTEMA DEI CONTROLLI NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

#### 3.1. LA SITUAZIONE ATTUALE

Il sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni (cosiddetti controlli amministrativi) comprende due tipologie fondamentali: a) i controlli "esterni", cioè operati da organi o soggetti esterni all'amministrazione controllata, di cui è tipo emblematico il controllo della Corte dei conti sull'attività delle amministrazioni statali; b) i controlli "interni", effettuati dall'amministrazione su se stessa attraverso propri organi interni.

Sin dal secolo scorso, il sistema dei controlli amministrativi è stato essenzialmente ispirato, nel nostro ordinamento, ad una logica di diffidenza forte verso l'azione amministrativa. Di qui la previsione di controlli pervasivi, ripetuti e spesso duplicati da organi diversi, tendenzialmente preventivi e riferiti ai singoli atti e non all'azione amministrativa nel suo insieme, giuridici anziché economici, ecc.

L'insoddisfazione per questo assetto e la constatazione degli effetti negativi che esso comportava per la funzionalità delle pubbliche amministrazioni ha indotto a procedere, negli anni 1992-99, ad una complessiva revisione dei controlli amministrativi. Essi sono stati oggetto, di una revisione assai ampia, mediante una successione di interventi normativi tra i quali, solo per menzionare i principali, la legge n. 20/1994 sui controlli della Corte dei conti, le norme della legge n. 127/1997 (cd. Bassanini 2) sui controlli sugli atti degli enti locali e ancora, da ultimo, il d.lgs. 286/1999 sui controlli interni.

La logica di queste riforme è stata duplice:

- Da un lato, si è cercato di restringere al massimo l'ambito dei controlli preventivi di legalità sugli atti amministrativi, vissuti come fattore di ritardo (e quindi di inefficienza-inefficacia) dell'azione amministrativa e come strumento spesso inutile anche al fine di prevenire violazioni di leggi.
- Dall'altro lato, si è puntato ad introdurre, nelle pubbliche amministrazioni, in luogo dei tradizionali controlli sui singoli atti, controlli sui risultati complessivi dell'azione amministrativa, ispirati a parametri e logiche di tipo economico-aziendalistico, anziché giuridico.

Questa logica emerge con evidenza dal d.lgs. 286/1999, che distingue quattro tipi di controlli interni delle pubbliche amministrazioni: a) controlli di regolarità amministrativa e contabile; b) controlli di gestione e, in genere, sulla economicità, efficienza ed efficacia dell'amministrazione; c) valutazione delle prestazioni e dei comportamenti organizzativi dei dirigenti; d) valutazioni e controlli strategici, ossia sul grado di realizzazione degli obiettivi stabiliti dagli organi di vertice delle amministrazioni.

### 3.2. GLI ASPETTI CRITICI

Se, in linea astratta, la filosofia di queste riforme ha incontrato un discreto consenso, in concreto, invece, esse hanno fino ad oggi sostanzialmente fallito l'obiettivo. E ciò in parte per l'incompletezza e la timidezza delle nuove norme, in parte per la loro carente attuazione.

Il primo problema sta nel fatto che i controlli di tipo economico-aziendalistico si sono affiancati e aggiunti al preesistente sistema di controlli giuridico-formali, che è stato solo in parte rivisto, col risultato di aggravare l'agire amministrativo senza poterne stimolare una effettiva riconversione verso logiche di efficienza-efficacia. Inoltre, la previsione di forme di controllo di tipo economico-aziendalistico non si è quasi mai accompagnata alla effettiva introduzione, nelle amministrazioni, di un bilancio economico analitico, che di tali controlli è il presupposto. Ancora, nulla o poco è stato fatto per aiutare le pubbliche amministrazioni ad apprendere le tecniche dei controlli economico-aziendalistici, ad elaborare standard e parametri di controllo adattati alle peculiarità dell'attività delle amministrazioni, ecc..

Un secondo problema riguarda il nodo ancora irrisolto dei controlli della Corte dei Conti. Questa Corte è nata come collegio di magistrati addetti al controllo esterno contabile e di legalità sull'attività delle amministrazioni statali. Nel tempo, essa ha enfatizzato i profili giuridici della propria funzione di controllo e svalutato i profili del controllo "aziendalistico" sulla gestione. Le riforme recenti hanno cercato di invertire l'approccio e di affidare alla Corte il ruolo di vertice del network dei controlli sulla gestione delle pubbliche amministrazioni, network i cui terminali sarebbero gli organi di controllo interno costituiti nelle singole amministrazioni. Parallelamente, è stata fortemente ridotta la tipologia di atti delle amministrazioni sottoposti a controllo preventivo "contabile-di legittimità" della Corte.

Senonché, l'attuazione di questa riforma incontra molte difficoltà, dovute in parte anche al fatto che alcune forti componenti della Corte dei Conti sembrano resistere a questo approccio riformatore e non voler abbandonare la veste prevalente di giudice della legalità. Ne consegue, ad esempio, che la Corte, essendo stato in molti casi soppresso il controllo preventivo di legittimità sugli atti delle amministrazioni, tende a recuperare tale controllo su atti in forma successiva, in occasione del controllo sulla gestione annuale delle amministrazioni. In concreto, per i controllati la situazione è divenuta peggiore che in passato: il controllo preventivo allungava i tempi di gestione, ma forniva copertura giuridica all'atto e sollevava la responsabilità dei dirigenti; l'attuale situazione lascia il dirigente completamente scoperto dinanzi alla propria eventuale responsabilità, con l'aggravante che il giudizio della Corte può arrivare a distanza di anni. Dunque non si è eliminato il potere repressivo della Corte, non si è instaurato un rapporto collaborativo tra amministrazione ed organo di controllo e, invece, si sono spinti i dirigenti ad una maggiore passività per timore delle conseguenze patrimoniali.

In definitiva, la materia dei controlli amministrativi richiede ulteriori interventi, sia a livello normativo, sia e soprattutto per quanto riguarda l'attuazione delle nuove norme.

In questa prospettiva, occorre procedere da un assioma: i controlli sull'attività delle pubbliche amministrazioni non possono essere eliminati. L'attenzione deve, però, trovare davvero, e non solo apparentemente, un giusto equilibrio tra verifica della legittimità e verifica del risultato. La conformità alla legge dell'azione amministrativa deve ovviamente essere preservata, ma in forme e modi che non pregiudichino l'efficienza-efficacia-economicità.

A tal fine, due sono le misure essenziali:

- Completare il processo di applicazione della contabilità analitica a tutte le amministrazioni, presupposto per l'effettiva realizzazione di un sistema di controlli di gestione e direzionali nelle pubbliche amministrazioni. Infatti, solo l'applicazione della contabilità analitica permette il controllo effettivo dei costi e della corrispondenza tra questi ed il prodotto, in una parola per la verifica della efficienza ed economicità dell'azione amministrativa. D'altra parte, l'introduzione di efficaci sistemi di controllo strategico, di gestione e direzionale appare essenziale perché offre, al responsabile politico, gli strumenti per una realistica pianificazione strategica e programmazione, e consente ai dirigenti-gestori di muoversi in un quadro di riferimento certo. Con la contabilità analitica dovrà

integrarsi e riconciliarsi, poi, la contabilità finanziaria, che resta necessaria per il controllo del fabbisogno e quindi per la regolazione del debito pubblico.

- Realizzare un effettivo equilibrio tra "principio di garanzia" e "principio di efficienza-efficacia" nel settore dei controlli, completando la revisione dei controlli di legalità, evitando che l'abitudine al controllo giuridico-formale sugli atti riemerge per vie indirette e, soprattutto, introducendo un principio per cui, ove il risultato della gestione sia stato positivo in termini di efficienza, efficacia ed economicità, non può essere imputata responsabilità amministrativa al funzionario pubblico per illegittimità procedurali che non abbiano causato danni a terzi.

### 3.3. LA PROPOSTA IN DETTAGLIO

Ciò posto occorre distinguere tra

- Controlli di regolarità amministrativo contabile e di legittimità
- Controlli di gestione
- Controlli finalizzati alla responsabilità dirigenziale
- Controlli penali

#### 3.3.1. CONTROLLI DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVO-CONTABILE E DI LEGITTIMITA'

Prendendo le mosse da quanto si è sopra detto dobbiamo concludere che al controllo di legittimità si affianca, ed in prospettiva si sostituisce in parte, il controllo sul risultato.

Il controllo di legittimità, tuttavia, non è destinato a sparire, perché l'azione amministrativa rimane pur sempre un'azione non libera nei fini e parzialmente vincolata quanto ai mezzi, nel rispetto dei diritti fondamentali degli amministrati.

D'altro canto il controllo di legittimità, come si struttura oggi, costituisce una remora all'azione amministrativa, perché induce il dirigente pubblico all'inazione per timore delle conseguenze negative imprevedibili, e comunque non in grado, da solo, di assicurare il risultato ed evitare la corruzione.

L'attuale sistema, infatti, prevede che la Corte dei Conti, anche nel così detto controllo successivo (istituzionalmente dedicato alla gestione) dichiarare "non conformi a legge" atti dirigenziali (che, per altro, non sono più sottoposti nemmeno al controllo preventivo di legittimità). Ciò determina automaticamente l'avvio del procedimento di responsabilità patrimoniale, a distanza d'anni. Da ciò la nostalgia (!!??) attuale dei dirigenti per il controllo preventivo di legittimità il quale, rallentava, è vero, l'azione amministrativa, ma assicurava il dirigente sull'assenza di danno patrimoniale.

Per evitare che si rafforzi l'aspirazione a tornare al non compianto burocratismo del passato, occorre prevedere strumenti di rassicurazione del dirigente, i quali sono così ipotizzabili:

- Ricondurre, superando gli equivoci che ancora persistono, il compito degli Uffici del bilancio presso i ministeri (già denominati Ragionerie centrali) al solo controllo della regolarità contabile: capienza ed imputazione dei fondi.
- Ammettere controlli di legittimità successivi della Corte dei Conti solo a campione, secondo programmi predisposti e comunicati annualmente e preventivamente dalla Corte stessa.
- Prevedere la presenza di un membro della Corte dei Conti dotato di competenze economiche ed aziendalistiche (e non giuridiche) negli organi di controllo interno delle pubbliche amministrazioni, al fine di acquisire il punto di vista della Corte dei Conti sin dalla fase preliminare del controllo.
- Introdurre, come nuovo e specifico parametro per i giudizi sulla responsabilità amministrativa dei funzionari pubblici, la comparazione tra danno eventualmente causato e risultato conseguito con l'azione amministrativa.

La filosofia di fondo dell'intervento consiste, come evidenziato, nel ritenere che la legittimità non costituisca più il solo parametro di giudizio dell'azione amministrativa, ma che viceversa sia privilegiato il parametro dell'efficacia, ovvero del raggiungimento del risultato.

Ciò non significa che l'azione amministrativa possa svolgersi in maniera illegittima, ma che la legittimità è verificata indirettamente attraverso due strumenti: la verifica del risultato da una parte e l'eventuale iniziativa del soggetto leso, dall'altra. Già oggi il tradizionale controllo di legittimità, infatti, solo parzialmente è destinato ad assicurare la correttezza amministrativa nei confronti degli amministrati. In verità esso principalmente garantisce il rispetto delle norme interne all'agire pubblico attraverso l'esasperante verifica della ragioneria centrale prima e della Corte dei Conti dopo. La garanzia nei confronti dei cittadini è affidata invece alla giustizia amministrativa, vale a dire all'iniziativa dello stesso soggetto che si ritenga leso dall'atto amministrativo. In uno Stato moderno restano ferme le garanzie giurisdizionali nei confronti del privato, a tutela dei diritti fondamentali, degli interessi legittimi e delle aspettative legittime, mentre la conformità dell'azione alle regole e logiche interne è giudicata in funzione del raggiungimento del risultato e del rispetto degli indirizzi politici.

Quest'impostazione, lungi dall'indebolire la verifica della legalità amministrativa, appare anzi migliorativa anche dell'attuale assetto del controllo su molta parte dell'azione amministrativa.

Negli enti locali, per esempio, la fortissima riduzione dei controlli amministrativi ha determinato, nell'assetto introdotto dalle leggi Bassanini, la completa sottrazione a qualsiasi verifica di una serie cospicua d'interventi delle pubbliche amministrazioni nei cui confronti non sia ipotizzabile un ricorso del singolo cittadino, ma che pure influiscano sulla correttezza dell'azione amministrativa.

Per recuperare un effettivo controllo su questa parte di attività, ed in genere su tutta l'attività della Pubblica Amministrazione che non identifichi direttamente un soggetto destinatario potenziale ricorrente al TAR, non vi è altra strada che verificare la conformità di essa agli interessi pubblici amministrati. Poiché, tuttavia, l'interesse pubblico postula un'azione che lo soddisfi, in ultima analisi è sul grado di soddisfazione che dobbiamo spostare l'attenzione: tanto maggiore è la soddisfazione (e quindi il raggiungimento degli obiettivi) tanto maggiore è la conformità dell'azione alle regole interne.

In definitiva la Pubblica Amministrazione non agisce per il rispetto fine a se stesso di regole, ma per fornire servizi e soddisfare bisogni, ed è a queste ultime due finalità che occorre primariamente puntare. Quanto al controllo di legittimità (o meglio: all'ossessione della legittimità), è necessario ridimensionarlo riconducendo la legittimità sotto il profilo soggettivo alla sua vera funzione, vale a dire quella di garantire i cittadini nei confronti degli atti che direttamente incidano sulla loro sfera giuridica (sempre ricorribili alla giustizia amministrativa) e, sotto il profilo oggettivo, risolverla nel risultato, cioè nell'efficacia.

### 3.3.2. CONTROLLI FINALIZZATI ALLA RESPONSABILITÀ DIRIGENZIALE

L'attuale assetto appare solo abbastanza condivisibile. E' da apprezzare, in particolare, la sottrazione della dipendenza funzionale dell'organo di controllo interno dalla diretta sfera d'influenza del Ministro.

Coordinando quest'aspetto del controllo con la modifica dell'organizzazione ministeriale, il servizio per il controllo interno assolve due funzioni:

- Diviene strumento del segretario generale per la valutazione di tutti i dirigenti generali. Ciò riconduce al Ministro non la responsabilità diretta della valutazione, ma quella della reazione politica e di alta amministrazione all'eventuale valutazione negativa. Il sistema deve essere però integrato con quanto si dirà avanti circa la Corte dei Conti.
- Diviene al contempo strumento di gestione per il dirigente (vedi lettera c)

### 3.3.3. CONTROLLI SULLA GESTIONE

Il controllo effettuato dal servizio per il controllo interno deve fungere anche da *auditing* interno, e dunque da strumento di supporto alla funzione del dirigente e non contro il dirigente. Ciò implica un'autonomia dello strumento di controllo (il servizio di controllo interno appunto), ed una totale sottrazione a questo della competenza decisionale sulla reazione all'inefficienza.

In altri termini, il servizio per il controllo interno:

- È organo incardinato presso il Segretario generale, ma non gerarchicamente dipendente e costituito in maniera da godere di autonomia di giudizio.

- Non deve assumere alcuna determinazione e decisione sulle conseguenze di un report negativo. Queste ultime sono riservate al Segretario generale, massimo organo amministrativo e *trait d'union* tra organo politico di vertice (ministro, ecc.) e apparato amministrativo.
- Il report del servizio per il controllo interno, ove si concluda positivamente, deve costituire discarica, per il dirigente, da responsabilità per i risultati. Potrà essere previsto il potere del servizio per il controllo interno di denunciare direttamente alla Procura della Corte dei conti i casi d'effettivo danno da responsabilità contabile o gestionale, ma ciò, nei fatti, avverrà di rado atteso il rapporto di controllo collaborativo che un simile organo instaura con l'Amministrazione. Correlativamente il ruolo delle procure della Corte deve essere ridimensionato o comunque condizionato dal giudizio positivo del collegio per il controllo interno che deve costituire un punto di tranquillità per il dirigente. In altri termini esso è residuale ed eccezionale, per tutte quelle ipotesi in cui il funzionario arrechi un effettivo danno all'infuori della logica efficienza-efficacia-risultato.
- In sintesi la situazione deve essere avvicinata quanto più possibile allo schema delle SPA, nelle quali gli amministratori ed i dirigenti sono sottoposti all'esame delle società di revisione e degli *auditing*, con discarica da responsabilità nel caso di approvazione, in assemblea, del bilancio e degli annessi, salva, appunto, l'ipotesi di giudizio di responsabilità sollevato, dinanzi al giudice ordinario, da un azionista o dal collegio dei revisori, per specifici atti di gestione. Conclusivamente: il giudizio finale positivo espresso dal servizio per il controllo interno e dal Ministro, devono essere giuridicamente in grado di coprire definitivamente la responsabilità dirigenziale per la gestione, fatti salvi i casi eccezionali in cui la procura della Corte ritenga di intervenire, autonomamente, ipotizzando un vero e proprio danno erariale.

Il buon funzionamento di questo schema non può prescindere, però, da una profonda revisione del ruolo della Corte dei Conti. Si può anche tener ferma, ove lo si voglia, la tradizionale qualificazione dei componenti della Corte come magistrati, con tutto quanto ne consegue in termini di status. Ma la qualificazione come "magistratura" non deve essere freno alla assunzione, da parte della Corte, della funzione di massimo controllore della gestione delle pubbliche amministrazioni sotto il profilo economico-aziendalístico.

In concreto:

- La Corte dei conti si deve trasformare in una sorta di grande agenzia di revisione contabile e consulenza aziendale. E' quindi necessario un massiccio e rapido ingresso, in essa, di esperti in discipline aziendalistiche ed economisti, riducendo il peso delle competenze professionali puramente giuridiche.
- I componenti della Corte con competenza esclusivamente giuridica dovrebbero essere assegnati esclusivamente alle funzioni di giudice nei giudizi di responsabilità amministrativo-patrimoniale e contabile.
- Un componente della Corte dotato di competenze economico-aziendalistiche deve sempre essere membro dell'organo di controllo interno di ciascuna amministrazione, così da garantire il costante raccordo tra orientamenti della Corte e orientamenti degli organi di controllo interno delle amministrazioni in sede di controllo sulla gestione.

### 3.3.4. "CONTROLLI" PENALI

In realtà l'esercizio della funzione penale non è un controllo propriamente detto sull'azione amministrativa.

L'azione di supplenza svolta dalla magistratura penale nei confronti dell'inefficienza dei controlli amministrativi in questi ultimi anni, è non solo inutile, ma pernicioso. Essa ha favorito l'inazione dei dirigenti onesti, terrorizzati dalla responsabilità penale in agguato, dall'altro non ha rallentato la propensione all'inefficienza o alla corruzione dei funzionari disonesti o incapaci.

L'intervento penale deve essere ricondotto alla sua vera funzione, che è quella di misura straordinaria di reazione ad una patologia grave dell'organizzazione sociale. Esso, come insegnavano i classici, è l'ultima Thule dell'ordinamento giuridico, da utilizzare solo quando e dove gli altri strumenti del diritto si siano dimostrati inefficienti o inadeguati al raggiungimento dell'obiettivo posto dall'ordinamento stesso.

Quest'impostazione, nella moderna visione del diritto penale, induce questo a restringere sempre più il proprio campo d'azione, da un lato con una progressiva diminuzione delle fattispecie di reato e il loro contestuale inserimento nei sistemi sanzionatori amministrativo o civile, dall'altro con l'eliminazione progressiva della procedibilità d'ufficio e l'ampliamento dei casi di procedibilità a querela di parte.

I reati contro la pubblica Amministrazione commessi da pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio sono: peculato, malversazione a danno dello Stato, concussione, corruzione, abuso d'ufficio, utilizzazione d'invenzioni

o scoperte conosciute per ragione d'ufficio, rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio, rifiuto ed omissione di atti d'ufficio, interruzione di pubblico servizio.

Alcuni di essi individuano come oggetto del reato, cioè il bene protetto, l'interesse al regolare funzionamento dello Stato e degli enti pubblici, e come soggetto passivo del reato la P.A.: peculato, malversazione a danno dello Stato, utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione di ufficio, rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio, alcune ipotesi di abuso d'ufficio.

Alcuni di essi sono anche plurioffensivi, ovvero individuano anche un secondo bene protetto: l'interesse del cittadino, ed un secondo soggetto passivo, cioè il cittadino danneggiato: concussione, alcune ipotesi di abuso d'ufficio, rifiuto od omissione di atti d'ufficio, interruzione di pubblico servizio.

Il primo obiettivo (la funzionalità della P.A.), è in realtà assai più ragionevolmente conseguibile attraverso la reazione amministrativa ed il risarcimento del danno. Allo stesso modo, il secondo obiettivo (la tutela delle posizioni giuridiche del cittadino) è conseguibile mediante l'utilizzazione della giustizia amministrativa, la quale, per altro, a differenza di quella penale, è in grado, in tempi rapidi attraverso i poteri cautelari, di assicurare anche la concreta soddisfazione dell'interesse leso o minacciato.

In particolare risultano anacronistici e sproporzionati al risultato le fattispecie dell'abuso d'ufficio, del rifiuto od omissione di atti d'ufficio.

L'abuso d'ufficio presuppone contestualmente: la violazione di leggi o regolamenti o la presenza di un conflitto di interessi; la determinazione di un danno ingiusto o di un ingiusto vantaggio.

Si tratta, all'evidenza, d'ipotesi in cui, alla base, s'individua un'illegittimità dell'azione amministrativa, ricadente nelle fattispecie tradizionali della violazione di legge e dell'abuso di potere. La conseguenza si concreta o nell'ingiusto vantaggio procurato a sé o ad altri, o nel danno ingiusto procurato ad altri. In ogni caso procura anche un danno allo Stato o direttamente, o indirettamente come turbativa della funzionalità e offesa alla sua immagine. Sembra, quindi, assai più congruo riportare la fattispecie alla sua reale natura di evento dannoso, abrogando la fattispecie di reato, e riconducendo la prima ipotesi (danno allo Stato) all'azionabilità da parte della Procura della Corte dei Conti per il recupero del danno, nella misura minima dell'ingiusto vantaggio conseguito, od in quella del maggiore danno; la seconda ipotesi (danno al privato) ad una normale fattispecie di risarcimento del danno azionabile eccezionalmente dinanzi alla giurisdizione amministrativa, che è in grado di decidere con maggiore contezza circa il presupposto della violazione di legge o regolamento e dell'obbligo di astensione.

Il rifiuto od omissione di atti d'ufficio (articolo 328 c.p.) prevede due ipotesi:

- a) Il primo comma, punisce chi ometta o compia con ritardo un atto dovuto in relazione ad esigenze di giustizia, ordine pubblico, igiene o sanità. Ha come bene protetto il funzionamento dello Stato e come persona offesa la P.A. Colpisce una fattispecie di inadempienza ai propri doveri d'ufficio, che è assai più semplicemente sanzionabile con il licenziamento ed il risarcimento del danno. In effetti, le ipotesi più gravi (si pensi ad un decesso causato da un'omissione) sono comunque punite in relazione ad altro titolo di reato che tuteli beni fondamentali. E' del tutto inutile azionare un secondo procedimento penale per un'azione perseguibile amministrativamente e civilmente.
- b) Il secondo comma, punisce chi entro trenta giorni dalla richiesta non compia l'atto richiesto o non giustifichi le ragioni del ritardo. Si tratta anche in questo caso di un inadempimento ai doveri d'ufficio, su richiesta della stessa P.A. ovvero di un cittadino.

L'irrazionalità dello strumento penale è ancor più evidenziata dal fatto che:

- Quando l'atto è richiesto dalla P.A., sia il rifiuto sia il ritardo sono esplicitamente previsti nei contratti collettivi come elemento per una sanzione (in certi casi anche il licenziamento), cui, se del caso, può aggiungersi il risarcimento del danno nei confronti della P.A. con le stesse modalità sopra indicate.
- Quando l'atto è richiesto dal cittadino, sia il rifiuto sia il ritardo sono esplicitamente contemplati dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 che mette a disposizione dei cittadini uno strumento rapidissimo, attraverso un ricorso al TAR con tempi abbreviati, per costringere il funzionario pubblico a compiere l'atto o a dare spiegazioni.

E' quindi evidente che anche questo reato deve esser abrogato, eventualmente prevedendo esplicitamente che, nel primo caso (danno allo Stato) la Procura della Corte dei Conti possa intervenire, nel secondo (danno al cittadino) la giustizia amministrativa decida altresì sul danno, ove esistente.

Un ulteriore intervento è necessario per contrastare un'interpretazione giurisprudenziale della Corte di Cassazione ormai costante. Ci si riferisce a quelle ipotesi in cui la responsabilità penale prevista da norme speciali (ad esempio in tema di inquinamento) è accertata anche in presenza di un atto amministrativo legittimo. La conseguenza di questa giurisprudenza è che il funzionario pubblico spesso non ha altra alternativa che l'inazione (talvolta per sé punita come omissione) o l'emanazione dell'atto amministrativo legittimo, ma sanzionato penalmente.

Occorre perseguire l'obiettivo, invece, di assicurare la non applicabilità della sanzione penale in presenza di un atto legittimo, prevedendo una pronuncia pregiudiziale dinanzi alla giustizia amministrativa (eventualmente in unico grado ed azionato dallo stesso P.M. penale) che determini, in caso negativo, l'improcedibilità penale.

Anche in questo caso è possibile ricondurre la fattispecie al danno risarcibile, da parte della P.A., a favore del singolo cittadino o della collettività locale danneggiata. Infatti, se l'evento dannoso si è prodotto (ad esempio a causa dell'inquinamento di un fiume) pur alla presenza di un'attività legittima della P.A., ciò è indice di una discrasia delle norme, oppure dell'inevitabile sacrificio d'alcuni interessi dinanzi ad un superiore interesse pubblico soddisfatto con l'atto in questione. Fermo restando l'atto, è astrattamente conseguente che la collettività, attraverso l'Amministrazione responsabile, sopporti l'onere del risarcimento, anche in forma specifica.

### **3.4. IN SINTESI**

Le riforme dei controlli amministrativi del periodo 1992-99 hanno avviato un percorso, ma sono ancora incomplete e sono state male attuate.

In particolare, occorre:

- dotare tutte le pubbliche amministrazioni di una contabilità economico-analitica che consenta di misurare l'efficienza-efficacia-economicità della gestione e sia, al contempo, riconciliata con la tradizionale contabilità finanziaria, che resta indispensabile per il controllo del fabbisogno e per la regolazione del debito pubblico.
- perfezionare e, soprattutto, attivare effettivamente il sistema dei controlli economico-aziendalistici sui risultati complessivi dell'attività delle pubbliche amministrazioni.
- completare la revisione dei controlli di legalità sui singoli atti delle amministrazioni, evitando meccanismi "gattopardeschi" ove il controllo giuridico cambia forma (da preventivo a successivo) ma non sostanza.
- riformare la Corte dei Conti facendone, più che un giudice, soprattutto l'organo-vertice del network (comprendente anche gli organi di controllo interno delle amministrazioni) addetto ai controlli economico-aziendalistici sulla gestione delle pubbliche amministrazioni.
- assicurare il discarico da responsabilità amministrativa (salva, quindi, l'eventuale responsabilità civile o penale) per i dirigenti la cui attività gestionale sia certificata con esito positivo dalle procedure di controllo interno dell'amministrazione.
- rivedere le norme sui reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, evitando che la giustizia penale si trasformi in una forma impropria di controllo sulla discrezionalità amministrativa.

## **4. LA SUSSIDIARIETA', L'ESTERNALIZZAZIONE, LE AGENZIE, LE PRIVATIZZAZIONI**

L'obiettivo di restringere, gradualmente, i compiti della P.A. tende a migliorare l'efficienza del sistema ed il rapporto quanto tra efficacia e costi.

Una ulteriore finalità è quella di ridurre la dimensione della legislazione per ridimensionarla agli effettivi obiettivi pubblici e semplificare l'azione amministrativa.

La complicazione amministrativa e legislativa sono diretta conseguenza dell'invasione, da parte della mano pubblica, di spazi appartenenti al privato. E' del tutto conseguente che qualsiasi attività, anche se per sua natura

potrebbe essere esercitata secondo schemi privati, se esercitata da un ente pubblico, sia minuziosamente regolata, perché ciò è proprio della funzionalizzazione dell'esercizio pubblico.

La esternalizzazione e la sussidiarietà, riportando nel settore privato molti compiti amministrativi, sono l'unica alternativa ad una falsa semplificazione. E' assolutamente illusorio pensare che la semplificazione amministrativa e legislativa possa avvenire attraverso una alluvione di norme di semplificazione che si innestano su un tessuto di compiti e di attività immutato.

Il percorso proposto è quello di attribuire compiti ai privati, in regime di mercato e di profitto d'impresa, per aumentare l'efficienza, diminuire la struttura statale, ridurre i costi.

Per garantire il migliore perseguimento del bene comune, occorre analizzare le funzioni ed i compiti attualmente svolti dallo Stato per individuare gli strumenti più consoni alla loro natura.

Nell'ambito delle funzioni pubbliche occorre operare una fondamentale distinzione tra due blocchi di attività:

1. funzioni proprie dell'organizzazione pubblica caratterizzate sotto il profilo soggettivo ed oggettivo: a) funzioni nelle quali permane il carattere autoritario o autoritativo nei confronti degli amministrati; b) funzioni proprie dello Stato centrale inerenti ai compiti indefettibili (secondo la vecchia dizione della spada, della toga e della feluca); c) funzioni di regolazione del mercato e della società civile.

E' utile ricordare che la Commissione Europea, con la risoluzione n° 72/02 del 1988, in tema di libera circolazione dei lavoratori e di accesso agli impieghi nella P.A. degli stati membri, fornisce alcuni criteri guida. Come è noto nell'U.E. vige il principio della libera circolazione dei lavoratori, ma l'articolo 48 del trattato prevede un'eccezione per gli impieghi nella P.A., per i quali gli Stati membri possono imporre il requisito della cittadinanza.

Sia la Corte di Giustizia che la Commissione interpretano l'eccezione in senso restrittivo e per questo si sono poste il problema di individuare le P.A. alle quali applicare l'eccezione. Esse sono state individuate in quelle che sono: *"inserite nell'esercizio di pubblici poteri e della responsabilità di salvaguardare gli interessi generali dello Stato, ai quali vanno assimilati quelli delle pubbliche collettività, quali le amministrazioni comunali"*.

Applicando il criterio, la Commissione ritiene che siano espressione dell'autorità:

- le forze armate;
- le forze dell'ordine pubblico;
- la magistratura;
- l'amministrazione fiscale;
- la diplomazia

cui vanno aggiunti tutti i ministeri statali, i governi regionali, locali e le banche centrali, solo quando si tratti di: "attività coordinate intorno ad un potere pubblico giuridico dello Stato o di altra persona morale di diritto pubblico, come l'elaborazione degli atti giuridici, la loro esecuzione, il controllo della loro applicazione e la tutela degli organi dipendenti."

2. Il secondo blocco è costituito invece proprio da quelle attività che la Commissione UE esclude dall'eccezione alla libera circolazione, cioè non considera di pubblica autorità:

- gestione di servizi commerciali (trasporti pubblici, distribuzione di fonti energetiche, linee di navigazione aerea e marittima, poste e telecomunicazioni, radiotelevisive);
- servizi nella pubblica sanità;
- istruzione nella scuola pubblica;
- ricerca;

nonché tutte le attività che, in applicazione del criterio della sussidiarietà, possono essere esercitate anche da privati.

In conclusione, l'abbandono al privato di una serie di compiti e di funzioni non va visto come un semplice trasferimento sic et simpliciter di "munus" pubblici.

Gli strumenti della sussidiarietà orizzontale, della privatizzazione e della liberalizzazione, consistono viceversa nel recupero dell'autonomia e dell'autoregolamentazione del privato. La falsa sussidiarietà si è realizzata con la sottrazione alla P.A. di quote di potere amministrativo per affidarlo ad enti od organi variamente denominati, o anche a soggetti privati, con lo scopo di esercitare un più agevole e insindacabile controllo politico (ad esempio il fenomeno della accresciuta rilevanza delle associazioni di consumatori o delle associazioni ambientaliste).

Condizione irrinunciabile è, *in primis*, che non siano trasferite al privato funzioni autoritative o imperative pubbliche come sopra definite. Viceversa, sono trasferibili, oltre a quanto sopra indicato, anche tutte quelle

attività istruttorie finalizzate all'atto amministrativo (latamente inteso) anche se contengono margini di potestà accertativa.

Peraltro, il trasferimento a privati di funzioni pubbliche è perfettamente conosciuto nel nostro ordinamento come il soggetto "incaricato di pubbliche funzioni".

La sussistenza dell'interesse pubblico è essenziale perché si parli correttamente di sussidiarietà o esternalizzazione o ricorso all'agenzia. Se fosse assente l'interesse pubblico, saremmo in presenza semplicemente di una situazione abnorme nella quale una P.A. gestisce un servizio puramente privato. In tal caso più correttamente si deve parlare di necessità di procedere immediatamente alla dismissione o privatizzazione dell'attività. In processi di questo tipo la mano pubblica non trattiene alcun potere di vigilanza, indirizzo, coordinamento o controllo, atteso che l'attività in questione è del tutto assimilabile ad una normale intrapresa privata.

Una approfondita analisi deve, quindi, essere condotta in tutte le P.A., statali e locali, centrali e periferiche, per individuare quelle attività in cui il riscontro di un interesse pubblico, sia pure esistente in epoca storica, è venuto meno, per procedere immediatamente alla loro dismissione.

La coesistenza di un interesse pubblico, viceversa, impone che la P.A. proceda, con uno strumento qualsiasi (concessione, appalto, liberalizzazione) ad affidare a privati, o a permettere che privati svolgano, un'attività non caratterizzata da profili di autorità, ma finalizzata alla soddisfazione di un interesse della collettività.

Sia che si proceda con uno strumento amministrativo (concessione o appalto), sia che ci si limiti a permettere ai privati di svolgere un'attività sino ad oggi riservata alla P.A. (liberalizzazione), la scelta del soggetto, od il permesso di svolgere l'attività, non possono prescindere dal mantenimento, in capo alla P.A., di un potere di predeterminazione degli standard qualitativi minimi del servizio o bene.

In altri termini, alla dinamica del mercato è affidabile la determinazione del prezzo del servizio o bene, ma nel rispetto della soddisfazione minima. Per altro la concorrenza influirà o sul miglioramento della qualità, o sul contenimento del prezzo.

I diversi strumenti citati (esternalizzazione, sussidiarietà, sistema delle agenzie) si attagliano a differenti interessi pubblici coinvolti.

#### **4.1. ESTERNALIZZAZIONE**

Innanzitutto occorre aumentare il tasso di esternalizzazione delle attività interne della P.A.

Ferma restando la condizione irrinunciabile dell'assenza di potestà autoritativa, un gran numero d'attività della P.A. possono essere oggetto della fornitura di un servizio o di un bene da parte di imprese private, invece di costituire un prodotto interno dell'organizzazione pubblica.

Si tratta di attività meramente strumentali alla funzione pubblica, riconducibili a servizi fungibili sul mercato o di attività tipiche del procedimento amministrativo (quali accertamenti, ispezioni, valutazioni, istruttoria in genere). La natura intrinseca ed operativa di tali attività non è dissimile da quella svolta da imprese private ad altri fini. La qualificazione pubblica di esse, sin qui, è derivata dal profilo soggettivo (in quanto svolte dalla P.A.) oppure funzionale, perché finalizzate al provvedimento amministrativo.

Talora si accompagnava la presunta necessità della qualificazione della pubblica fede degli atti compiuti. In verità, gli strumenti, anche tecnologici, di controllo dell'attività di tipo professionale, ed opportuni programmi di controllo campionario, possono benissimo assicurare la legittimità, veridicità e correttezza anche delle procedure istruttorie affidate all'esterno (si pensi, ad esempio, che da oltre dieci anni l'istruttoria per la concessione di contributi nel settore industriale è affidata alle stesse banche, private, destinate ad erogare i mutui).

Né la tutela penale, da cui è assistita l'azione del pubblico funzionario, è minore in una struttura simile, atteso che i soggetti in questione assumono la veste di incaricati di pubblico servizio e quindi sono equiparati sotto il profilo soggettivo penale.

#### **4.2. SUSSIDIARIETA' ORIZZONTALE**

Sia nella riforma introdotta dal decreto n° 300 sia in quella introdotta dalla L. 15 marzo 1997, n. 59 (legge Bassanini) e dal successivo D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (conferimento di funzioni alle regioni) la sussidiarietà orizzontale è stata in concreto mortificata se non ignorata del tutto. Il Legislatore si è limitato a trasferire agli enti locali le funzioni pubbliche statali, di fatto mantenendo intatto l'impianto pubblico.

L'operazione, oltre che inutile in termini di efficacia, è dannosa in termini di efficienza, poiché

- il conferimento, perdendo alcune economie di scala assicurate dalla gestione unitaria a livello statale, aumenta i costi;
- il contratto dei dipendenti degli enti locali è più oneroso di quello dei dipendenti statali;
- si sono ingenerate dinamiche di aumento delle dotazioni organiche in aggiunta, e non in sostituzione, delle risorse umane trasferite;
- si è mantenuta la gestione pubblica, di per sé inefficiente, di compiti che i privati potrebbero gestire meglio ed in maniera più economica.

La sussidiarietà si realizza:

- attraverso la reale privatizzazione di imprese, aziende speciali ed istituzioni e la liberalizzazione delle relative attività;
- attraverso la liberalizzazione di iniziative ed attività sino ad oggi riservate alla P.A. in quanto tale (ad esempio i servizi al trasporto privato: revisioni, patenti etc.).

Conseguenza della permanenza di un interesse pubblico è il mantenimento, in capo alla P.A., di un obbligo di promozione dell'attività e di vigilanza sugli standard qualitativi.

Si tratta di attività affidate al libero mercato, nelle quali la scelta del contraente è sostanzialmente indifferente ed avviene secondo il principio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Il servizio erogato od il bene prodotto si confrontano con i servizi ed i beni similari forniti dal mercato privato, e le stesse modalità di erogazione sono libere nei limiti di standard di qualità prefissati.

E' essenziale, quindi, che la P.A. si attrezzi particolarmente per le funzioni di vigilanza e di verifica della qualità del servizio erogato, secondo lo spirito, sostanzialmente, della garanzia di qualità esercitata dagli organismi certificatori internazionali (procedure ISO etc.).

#### **4.3. LE AGENZIE**

Le agenzie sono regolate, in via generale, dall'articolo 8 del d.lvo 300 del 1999.

Sono sottoposte ai poteri di indirizzo e di vigilanza (controllo di legittimità) di un Ministro.

L'incarico di direttore generale dell'agenzia è conferito negli stessi modi in cui è nominato il capo di un dipartimento ministeriale.

Gli statuti delle agenzie sono emanati con regolamento governativo, e sono dunque pubblici.

Nel regolamento sono determinati dal Governo tutti gli aspetti della vita dell'agenzia:

- l'approvazione dei programmi d'attività e di investimento e dei bilanci e rendiconti, secondo modalità idonee a garantire l'autonomia dell'agenzia;
- i poteri e le responsabilità del direttore generale dei dirigenti;
- la disciplina di un comitato direttivo che coadiuva il DG;
- i poteri di vigilanza in base ai quali il Ministro: 1) fissa gli obiettivi nell'ambito di massimali di spesa predeterminati; 2) emana le direttive conseguenti; 3) nomina il collegio dei revisori; 4) approva regolamenti interni di contabilità ispirati, ove richiesto dall'attività dell'agenzia, a principi civilistici, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità pubblica.

La loro natura giuridica è senza dubbio pubblica, poiché sono sottoposte a penetranti controlli (anche la Corte dei Conti) e la loro disciplina è interamente dettata dal legislatore.

Le loro funzioni sono di svolgere attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale ora esercitate da ministeri ed enti pubblici. Esse operano al servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese quelle regionali e locali.

Allo stato le agenzie costituite, attivate ed in via d'attivazione, sono le seguenti:

|   |   |   |
|---|---|---|
| Ministero                                 |   | agenzia   |
| Difesa                                    |   | Industrie difesa  |
| Economia e finanze                        | Entrate                                 |   |
|   |   | Territorio  |
|   |   | Demanio   |
|   |   | Dogane  |
| Attività produttive                       | Per le normative ed i controlli tecnici |   |
| Attività produttive                       | Per la proprietà industriale            |   |
| Ambiente e tutela del territorio          | Per la protezione dell'ambiente         |   |
|   |   | e per i   |
| servizi tecnici                           |   |   |
| Politiche agricole e forestali            |   | Per le erogazioni in agricoltura                                  |
| Presidenza Consiglio Interno              | ARAN                                    | Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali |
| Istruzione pubblica, università e ricerca |   | Agenzia spaziale italiana   |
| Interno                                   |   | Agenzia per la protezione civile                                  |
| Infrastrutture e trasporti                | Agenzia dei trasporti terrestri e delle | infrastrutture  |

Le agenzie costituite dal decreto legislativo 300 non sembrano corrispondere alle finalità per le quali altrove si fa ricorso a questa particolare figura.

Il modello agenziale è stato importato, acriticamente, da altri ordinamenti giuridici. Nel nostro caso l'agenzia si basa sul principio del "mandato" o della così detta amministrazione indiretta.

Esse sono costruite come organismi pubblici. I loro vertici sono quindi nominati dal Ministro, ma è assai dubbio, alla luce dell'attuale legislazione, che siano soggetti a spoil system, godendo di un contratto pluriennale (sino a sette anni).

Il Ministro detta direttive e programmi, approva i bilanci; in sintesi si comporta esattamente come l'azionista unico di una società per azioni.

In realtà il decreto legislativo 300, nel ripetere la vicenda storica della creazione degli enti pubblici negli anni venti/quaranta, ha peggiorato l'impianto creando, un luogo di amministrazione attiva svincolato dall'organizzazione della P.A. e dipendente esclusivamente dal Ministro, con modalità che garantiscono peraltro la permanenza dei vertici anche oltre l'arco di vita della legislatura. Di fatto, si è operato in controtendenza con il decreto legislativo 29 del 1993 e con il principio ivi enunciato della separazione tra indirizzo politico ed amministrazione, proprio perché, indirettamente, il Ministro controlla l'amministrazione mediante gli elevatissimi poteri che gli sono attribuiti.

L'analisi dei poteri che il decreto legislativo n° 300 attribuisce al Ministro convince della sostanziale inutilità di un'operazione che, di fatto, ha creato un nuovo soggetto pubblico del tutto analogo ad una tradizionale direzione generale, salvo per la possibilità di adottare regolamenti contabili di stampo privatistico e per il rinnovato potere di interferenza del ministro.

Il primo obiettivo dell'operazione, sotto il profilo organizzativo, è quello di svincolare l'organismo dai lacci e laccioli della contabilità pubblica. Banale è l'osservazione che si sarebbe dovuto piuttosto riformare la contabilità pubblica. Non si comprende, infatti, perché debbano esistere organismi pubblici ancora oppressi da forme di contabilità obsolete ed inutili (i ministeri e, indirettamente, gli enti pubblici e locali) ed organismi pubblici privilegiati che se ne possono disfare.

Il secondo obiettivo è politico, vale a dire la sottrazione all'apparato burocratico statale di compiti di amministrazione attiva rilevanti (ed in particolare per le agenzie fiscali) in favore di organismi rispondenti direttamente al Ministro, soprattutto in connessione con l'affidamento degli incarichi dirigenziali e di vertice tramite contratti privati (di durata superiore alla legislatura) e con la possibilità generalizzata per le agenzie di ricorrere a consulenti esterni ed a contratti di servizio con società private.

Un tale impianto è del tutto insoddisfacente. Il sistema delle agenzie deve essere ripensato.

Lo scopo della costituzione di un'agenzia è quello di affidare compiti di natura eminentemente tecnica ed operativa a strutture specializzate e particolarmente attrezzate utilizzando proprio budget e risorse finanziarie predefinite.

I "clienti" dell'agenzia possono essere la stessa P.A. o gli utenti secondo alcune differenze rilevanti.

#### 4.3.1 AGENZIE A SERVIZIO ESCLUSIVO DELLA P.A.

Nelle agenzie rivolte alla sola P.A. l'attività ha una valenza puramente pubblicistica. Esempi sono l'agenzia industrie difesa, l'agenzia per la protezione civile e le agenzie fiscali.

La sottrazione dell'attività alla struttura ministeriale è suggerita esclusivamente dalla possibilità che i compiti di natura tecnica ed operativa loro affidati siano assimilabili ad attività imprenditoriali.

Nel caso delle agenzie rivolte esclusivamente alla P.A., i compiti esercitati hanno una natura esclusivamente pubblica e ciò impedisce la privatizzazione della funzione; tuttavia il modello organizzativo può imitare quello privato. Ma se all'agenzia si applicano i medesimi vincoli di contabilità pubblica, di applicazione del diritto amministrativo per l'organizzazione e le modalità operative, di dipendenza dal Ministro per la determinazione di piani, obiettivi industriali, definizione dell'organizzazione (come è appunto nelle agenzie previste dal decreto n° 300), sostanzialmente si riproduce un organismo del tutto analogo ad una direzione generale tecnica.

Salva la sussistenza di motivi di sicurezza nazionale o attinente a diritti costituzionali, le agenzie di tale fatta devono invece essere organizzate esclusivamente secondo gli strumenti del diritto privato per quanto attiene:

- alla definizione ed approvazione dei programmi di attività, dei bilanci e rendiconti;
- alla contabilità e al bilancio;
- al rapporto di lavoro con il personale impiegatizio e dirigenziale;
- all modalità di acquisizione di beni e servizi;
- alle scelte imprenditoriali sui piani di investimento;
- alla pianificazione industriale della produzione e dei risultati;
- all'organizzazione interna, ivi compresa la determinazione dei propri regolamenti;
- alla definizione delle competenze e dei poteri degli organi di vertice.

Viceversa, non può essere posta in discussione la natura pubblica dei loro compiti, che determina come conseguenza la necessità di uno stretto rapporto di fiducia tra il Ministro ed i vertici, che si sostanzia nella scelta del direttore e del consiglio d'amministrazione nella determinazione dell'indirizzo operativo e nella vigilanza sui risultati.

La figura si avvicina a quella tradizionale dell'ente pubblico non economico ausiliare, con la sostanziale differenza, tuttavia, che all'ente pubblico ausiliare strumentale è affidata la cura dell'intero interesse pubblico, dal reperimento dei fondi all'operatività amministrativa. Nella figura agenziale in questione, invece, l'interesse pubblico curato appartiene allo Stato, ma deve essere soddisfatto, per la sua stessa natura, mediante tecniche operative imprenditoriali.

Si pensi all'agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, i cui compiti sono strutturalmente assimilabili alle attività tecniche libero professionali, pur avendo ad oggetto beni finalizzati alla sicurezza e salute pubblica. Non vi è dubbio che le logiche imprenditoriali possano essere utilizzate nella sua gestione, anche se il risultato è un prodotto d'ausilio esclusivamente allo Stato e non commercializzabile

In conclusione, per le agenzie di questo tipo occorre radicalmente modificare l'impianto previsto dal decreto n° 300, recuperando la procedura di nomina del direttore da parte del Ministro, con applicazione dello spoil system per assicurare uno strettissimo rapporto di fiducia, e la determinazione degli obiettivi generali e strategici dell'agenzia, all'interno della pianificazione ministeriale. Ad una convenzione deve essere demandata la determinazione della provvista economica intesa come compenso per il servizio reso.

Sussistono, infine, campi di attività trascurati dal decreto n° 300, nei quali, viceversa sono da proporre ulteriori strumenti agenziali:

- nel settore dei beni culturali ed ambientali, un'agenzia di gestione dei beni demaniali storico artistici;
  - nel settore amministrativo della circolazione (gestione delle immatricolazioni, delle patenti, in genere, etc.), ampliando i compiti di una rinnovata agenzia dei trasporti.

#### 4.3.2. AGENZIE EROGATRICI DI SERVIZI

Riflessioni parzialmente diverse intervengono per le agenzie di erogazione di beni o servizi ai cittadini.

Esse devono operare con logiche e modalità imprenditoriali private; viceversa non avrebbe alcun senso scorporare queste attività dal Ministero ed affidarle ad un soggetto esterno. Tanto varrebbe, anche in questo caso, farle esercitare da un apposita direzione generale tecnica del ministero di riferimento.

L'obiettivo dell'agenzia è proprio quello di rispondere di risultati ottimali in rapporto della provvista finanziaria, utilizzando strumenti di diritto privato, senza rinunciare ad alcuni penetranti poteri connessi alla natura delle funzioni svolte.

Per raggiungere quest'obiettivo, quindi, la struttura delle agenzie rivolte ai cittadini deve essere totalmente privata, e devono essere eliminate le ingerenze nella nomina, nella gestione etc., affidate oggi ai ministeri vigilanti.

La sintesi delle due esigenze segnalate conduce ad affermare che il Ministero deve avere il solo compito di:

- Fissare i compiti, gli obiettivi pubblici da perseguire, le normative regolamentari che incidono sull'espletamento dell'attività (in funzione d'interessi pubblici non rinunciabili);
- Verificare il grado di soddisfazione degli utenti, vale a dire la qualità del servizio erogato.
- Concludere convenzioni con le agenzie, nell'ambito delle quali il compenso è determinato in funzione di parametri di costo ed efficienza.

L'agenzia, in sostanza, assume un'obbligazione di risultato.

E' ipotizzabile l'istituzione, all'interno dell'agenzia, giuridicamente strutturata come S.p.A., di una sorta di Comitato Tecnico, cui partecipino dirigenti o esperti del Ministero per la definizione degli standard operativi e dei limiti d'intervento in funzione degli interessi pubblici coinvolti. E' da escludere categoricamente una sorta di partecipazione azionaria dello Stato all'agenzia.

Ciò che si propone, in sintesi, è l'abbandono di un modello ambiguo, quello dell'odierna agenzia, né veramente pubblico, né veramente privato, per abbracciare un modello di vera strumentalità dell'agenzia, accompagnato da penetranti controlli sull'efficacia (l'efficienza e l'economicità essendo problemi interni all'agenzia stessa).

Questo diverso modello postula la revisione dei contenuti di alcune agenzie previste dal decreto legislativo 300, con l'obiettivo di scorporare da esse le funzioni esclusivamente pubblicistiche, mantenendo solo quelle di servizio ai cittadini.

In particolare, sono da sottoporre a revisione in quest'ottica:

- agenzia per le normative ed i controlli tecnici;
- agenzia per la proprietà industriale;
- agenzia per le erogazioni in agricoltura;
- agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture.

Nel caso dell'esternalizzazione (ad esempio *global service*) l'esperienza dimostra che si ha una riduzione dei costi affrontati per il godimento del medesimo servizio. Ciò non solo per la maggiore efficienza assicurata da una struttura privata (normalmente più agile e snella) rispetto a quella pubblica, ma anche per l'effetto indotto della concorrenza tra le imprese che si propongono per il servizio. E' quindi raggiunto l'obiettivo prefissato di una riduzione della spesa pubblica ad invarianza d'efficacia.

Concludendo, la P.A. non ha come propria missione necessaria quella di "gestire in proprio servizi", ma di garantire che i servizi forniti ai cittadini abbiano determinati standard di qualità e prezzo. E' del tutto indifferente lo strumento utilizzato, purché l'obiettivo sia raggiunto, come per altro dimostra l'esperienza d'altri Stati europei nei quali sono privatizzate funzioni che, secondo il nostro comune modo di vedere, dovrebbero essere sicuramente pubbliche: gestione del catasto e delle conservatorie immobiliari, rilascio delle patenti e dei documenti di circolazione, etc.,

#### 4.3.3. LE AGENZIE FISCALI

Una riflessione autonoma richiedono le quattro agenzie fiscali.

##### a) agenzia delle entrate.

Allo stato essa ha il compito di curare tutte le funzioni concernenti le entrate tributarie erariali che non sono assegnate alla competenza di altre agenzie, enti od organi, perseguendo il massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali sia attraverso l'assistenza ai contribuenti, sia attraverso i controlli diretti a contrastare gli inadempimenti e l'evasione fiscale. L'agenzia è competente in particolare a svolgere i servizi relativi all'amministrazione, alla riscossione e al contenzioso dei tributi diretti e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché di tutte le imposte, diritti o entrate erariali o locali già di competenza del dipartimento delle entrate del ministero delle finanze o affidati alla sua gestione in base alla legge o ad apposite convenzioni stipulate con gli enti impositori.

L'agenzia delle entrate gestisce il delicato rapporto tributario esercitando il primigenio e fondamentale rapporto autoritativo tra cittadino e Stato.

I compiti sono pertanto misti: per un verso essa fornisce allo Stato il servizio dell'accertamento e riscossione dei tributi, per l'altro soddisfa il bisogno del cittadino di compiere gli adempimenti nella maniera più semplice e meno defaticante. Né è ipotizzabile una scissione tra i due aspetti operativi.

Il modello previsto dal decreto n° 300 presenta i margini di ambiguità sopra rilevati, soprattutto in funzione del rapporto tra finanziamenti, risultati, investimenti, incentivazione dell'azione dell'agenzia.

Per quanto nella convenzione siano previsti complessi strumenti per la definizione di questi parametri, il sistema ipotizzato non è soddisfacente:

- La complessità stessa della definizione dei parametri lascia ragionevolmente supporre una difficoltà di applicazione ed un contenzioso infinito;
- Gli obiettivi di gettito, sui quali si commisura l'incentivo nonché l'autorizzazione ministeriale agli investimenti, non possono essere assunti quale obiettivo imprenditoriale. E' noto, infatti, che la equità fiscale impone anche il recupero di somme con pareggio dei costi e spesso in perdita;
- La previsione di oneri aggiuntivi per vincoli di servizio imposti per esigenze di carattere generale rispetto ad una conduzione economica, efficace ed efficiente (come previsto nella convenzione in itinere) sostanzialmente contraddice la stessa creazione dell'agenzia. La complicata formula significa, infatti, che lo Stato rimborserà a piè di lista qualunque spesa aggiuntiva dimostrabile in relazione ad esigenze pubbliche, come, di fatto, avviene oggi con il modello burocratico centrale.
- Il piano degli investimenti (finalizzati a miglioramenti strutturali) è approvato dal Ministero ed è tenuto a rendicontazione, senza una effettiva autonomia dell'agenzia nella fase decisionale, ma con la certezza della copertura a consuntivo.
- La così detta incentivazione dell'agenzia è sostanzialmente rivolta a risorse aggiuntive per il personale. Formalmente, l'incentivo dovrebbe essere destinato anche a misure di miglioramento e potenziamento del funzionamento, ma poiché a tal fine sono destinati gli investimenti in conto capitale, è ovvio che l'incentivo è destinato prioritariamente al personale.
- L'incentivo è calcolato sul differenziale tra i costi registrati l'anno precedente e quelli attesi, il che significa che lo Stato finanzia, a piè di lista, le diseconomie;
- L'incentivo, ancora, è calcolato in percentuale sulle somme riscosse a seguito di attività di controllo fiscale. Si tratta, sostanzialmente, di un aggio sulle entrate tributarie, dato che il

differenziale di introito relativo al solo recupero dell'evasione non è contabilizzabile perché sottoposto, in massima parte, a sfasamenti temporali tra accertamento, contenzioso e riscossione effettiva (per altro allo stato corrispondente a percentuali minime sull'accertato). Ciò comporta distorsione nelle politiche operative dell'agenzia, che sarà incentivata a rivolgere la propria attenzione sulle fasce di contribuenti medie, trascurando i marginali in alto e in basso. La fascia media, infatti, per la numerosità presenta un positivo rapporto tra accertamento e costo mentre del tutto squilibrato è, invece, quello per i contribuenti minori e per quelli ad alto ed altissimo reddito.

Conclusivamente, l'applicazione di un sistema agenziale alle entrate non sembra corrispondere ad obiettivi di gestione corretta del rapporto fiscale, ed inoltre unisce le rigidità e i difetti propri dell'organizzazione per dipartimenti statali, a nuovi difetti indotti dallo schema di convenzione. Di fatto, l'operatività non è dissimile da quella propria del dipartimento delle entrate, per cui è ben difficile cogliere gli elementi di novità del sistema agenziale rispetto a quello centrale.

E' più ragionevole ritenere che lo scorporo dell'attività dalle strutture operative del Ministero, per avere un senso, debba conformarsi al modello della riforma realizzata per l'INPS con la L. 9 marzo 1989, n. 88. La agenzia assume una piena autonomia gestionale ed autorganizzativa, elabora i propri piani di intervento ed investimento per il raggiungimento degli obiettivi quantitativi e qualitativi definiti nella direttiva annuale del Ministro.

E' totalmente responsabile non dei risultati di gettito, ma della quantità e qualità delle procedure.

Riceve risorse in misura fissa predeterminata annualmente in legge di bilancio, con responsabilità del Ministro dell'economia.

Il punto di caduta dell'attuale sistema, infatti, consiste proprio nella velleità di istituire un organismo legato da una convenzione nella quale, sostanzialmente, sono fluttuanti tutti i parametri del rapporto finanziario.

In altri termini non si segue uno schema tipicamente economico, nella quale siano predeterminati gli obiettivi da raggiungere con il minor dispendio, o viceversa sia predeterminato il dispendio per il raggiungimento del miglior risultato possibile.

La convenzione pretende di raggiungere il miglior risultato con la minor spesa, il che è, sotto il profilo economico, un non senso.

Alla responsabilità politica del Ministro e del Governo deve essere demandata la scelta fondamentale di predeterminare le risorse, compatibilmente con le esigenze del bilancio statale, fissando al medesimo tempo, con la direttiva annuale, il quadro di riferimento degli obiettivi quantitativi e qualitativi non di gettito, ma di procedure e verificando, a posteriori, il livello del raggiungimento degli stessi, vale a dire il grado di soddisfazione del cliente-Stato.

In sostanza al ministero rimane un essenziale compito di controllo dei livelli di efficacia (qualità dell'azione amministrativa) e del rapporto di efficienza, il cui limite di insoddisfazione deve essere predeterminato e condurre, in caso negativo, all'azzeramento immediato dei vertici agenziali.

Il sistema così delineato attribuisce piena responsabilità politica al Ministro e piena responsabilità gestionale all'agenzia, a differenza del modello concepito nel decreto n° 300, nella quale i due piani di responsabilità sono pericolosamente confusi e sovrapposti.

#### b) Agenzia delle dogane

Secondo il decreto n° 300 l'agenzia è competente a svolgere i servizi relativi all'amministrazione, alla riscossione e al contenzioso dei diritti doganali e della fiscalità interna negli scambi internazionali, delle accise sulla produzione e sui consumi, operando in stretto collegamento con gli organi dell'Unione europea nel quadro dei processi di armonizzazione e di sviluppo dell'unificazione europea. All'agenzia spettano tutte le funzioni attualmente svolte dal dipartimento delle dogane del ministero delle finanze, incluse quelle esercitate in base ai trattati dell'Unione europea o ad altri atti e convenzioni internazionali. L'agenzia gestisce con criteri imprenditoriali i laboratori doganali di analisi; può anche offrire sul mercato le relative prestazioni.

Considerazioni del tutto identiche valgono per l'agenzia delle dogane.

Vi è qui solo da aggiungere che sembra opportuno affrontare, in occasione del riordino delle agenzie, l'annoso problema della gestione dell'I.V.A., sostanzialmente divisa tra l'Amministrazione delle dogane e quella delle entrate.

La migliore soluzione è che la gestione dell'I.V.A. intracomunitaria sia accorpata a quella dell'I.V.A. nazionale come avviene nella gran parte dei Paesi europei. Pertanto appare opportuno trasferire l'I.V.A. nazionale alla Agenzia delle imposte indirette e delle dogane. Correlativamente l'attuale Agenzia delle entrate sarebbe ridenominata: Agenzia delle imposte dirette.

E' importante osservare che i problemi precedentemente esistenti circa la gestione unitaria del contribuente sotto i due profili, imposte dirette ed indirette, sono in realtà oggi di minore impatto grazie all'utilizzazione dei sistemi informatici. Resterebbe il problema delle verifiche ai fini I.V.A. ed IRPEF o IRPEG, che partendo da due organismi diversi potrebbero sovrapporsi o non corrispondere nei risultati. Si tratta, evidentemente di un problema di coordinamento, quindi risolvibile con strumenti organizzatori interni alle due agenzie.

### c) Agenzia del Territorio

Secondo la riforma in atto, l'agenzia del territorio è competente a svolgere i servizi relativi al catasto, ai servizi geotopografici e a quelli relativi alle conservatorie dei registri immobiliari, con il compito di costituire l'anagrafe dei beni immobiliari esistenti sul territorio nazionale sviluppando l'integrazione fra i sistemi informativi attinenti alla funzione fiscale ed alle trascrizioni ed iscrizioni in materia di diritti sugli immobili. L'agenzia opera in stretta collaborazione con gli enti locali per favorire lo sviluppo di un sistema integrato di conoscenze sul territorio.

L'agenzia può gestire, sulla base di apposite convenzioni stipulate con i comuni o a livello provinciale con le associazioni degli enti locali, i servizi relativi alla tenuta e all'aggiornamento del catasto.

Gestisce l'osservatorio del mercato immobiliare ed i connessi servizi estimativi che può offrire direttamente sul mercato.

Sono identificabili quattro ambiti di operatività:

1) funzioni di valorizzazione degli immobili sia con il metodo della rendita sia con quello del valore.

Si tratta dell'attribuzione a ciascun immobile di un valore utilizzabile a diversi fini: fiscale (imposte di registro, IRPEF, IRPEG, ICI etc.); parafiscale (sistema delle tariffe di servizi quali smaltimento dei rifiuti, fornitura di acqua etc.), ed altri ipotizzabili in relazione ai fini istituzionali degli enti locali.

Ferme restando le funzioni statali di carattere normativo generale e di sussidiarietà nel caso di inerzia, la valorizzazione degli immobili è funzione tipicamente locale, da attribuire agli enti locali. Essa, infatti, influisce direttamente sulle risorse e sugli impegni delle amministrazioni locali, e non statali, ed è fortemente condizionata da una conoscenza approfondita delle dinamiche economiche e sociali del territorio.

E' necessaria una gestione unitaria, con regole unitarie, del sistema informativo, sotto la forma del coordinamento e dell'omogeneizzazione dei sistemi informativi locali. Quest'ultimo compito dovrebbe essere affidato in esternalizzazione a livello nazionale, regionale o comunale, poiché è del tutto assente una caratteristica di autoritatività nei rapporti con i cittadini, viceversa presente nella funzione di valorizzazione affidata agli enti locali.

2) La funzione di tenuta ed aggiornamento del catasto.

Si tratta di attività eminentemente tecnica e strettamente collegata con quella precedente della quale costituisce un presupposto. Non solo, quindi, essa deve essere trasferita ai comuni, ma può essere gestita nell'ambito dell'esternalizzazione relativa alle funzioni di valorizzazione già descritte. Le risultanze catastali, infatti, non costituiscono presunzione giuridica per il regime della proprietà e possono essere ricondotte, allo stato attuale della tecnica, ad una gestione puramente informatica.

3) Riflessioni analoghe valgono per i servizi geotopografici, ma con diversa soluzione organizzativa

La complessità del sistema di rilevazione (determinazione dei punti fiduciali etc.) anche in relazione ai servizi simili degli altri paesi europei, consiglia una centralizzazione della funzione. L'esperienza cartografica delle regioni è stata un totale fallimento, che ha determinato uno spreco di risorse umane e finanziarie mastodontico.

La soluzione più razionale sembra quella dell'accorpamento dei servizi in questione alla Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, vigilata dal Ministero dell'ambiente. La soluzione è perfettamente coerente con un ministero, come emerge anche da altra parte di questo

documento, votato all'intervento sul territorio, attività che presuppone, ovviamente, la conoscenza attraverso l'utilizzazione di uno strumento geotopografico efficiente. In quest'ottica sarebbe auspicabile, anche una rivisitazione dell'attuale organizzazione della cartografia in Italia, sempre nell'ottica dell'intervento sul territorio. Attualmente, ai sensi della legge 2 febbraio 1960, n° 68 sono organi cartografici dello Stato: l'Istituto geografico militare; l'Istituto idrografico della Marina; la Sezione fotocartografica dello Stato Maggiore dell'Aeronautica; l'Amministrazione del catasto e dei servizi tecnici erariali (che è confluita appunto nell'agenzia del Territorio e che si intende trasferire all'agenzia dell'Ambiente) ed infine il Servizio geologico Nazionale (già confluito nell'Agenzia dell'Ambiente insieme ai servizi tecnici della Presidenza, ai sensi dello stesso decreto n° 300).

Va da sé che un'organizzazione di questo tipo assomma inefficienze e sprechi. Pur rispettando la doverosa autonomia delle esigenze militari, occorre porre mano ad una riorganizzazione coordinata delle funzioni.

#### 4) Conservazione dei registri immobiliari.

Si tratta della tenuta dei registri di pubblicità dichiarativa per il regime della proprietà tra privati.

La funzione (che solo per residuo storico è attribuita al Ministero delle Finanze) trova la sua collocazione più naturale nelle funzioni del Ministero della Giustizia, ove può essere gestita con delega devolutiva alle regioni e sub delega ai comuni, gestori del sistema catastale. Per quanto le funzioni siano del tutto diverse (il catasto attiene alla gestione statica del bene, la conservatoria a quella dinamica) gli archivi informatici possono, e devono, essere collegati per una visione unitaria della realtà fattuale e giuridica del singolo bene.

In conclusione, non sussistono ragionevoli motivi per il mantenimento dell'agenzia del territorio.

#### d) Agenzia del demanio

All'agenzia del demanio, nell'impianto del decreto n° 300, è attribuita l'amministrazione dei beni immobili dello Stato, con il compito di i) razionalizzarne e valorizzarne l'impiego, ii) di sviluppare il sistema informativo sui beni del demanio e del patrimonio, utilizzando in ogni caso, nella valutazione dei beni a fini conoscitivi ed operativi, criteri di mercato, iii) di gestire con criteri imprenditoriali i programmi di vendita e di provvista, anche mediante l'acquisizione sul mercato, iiii) di utilizzo e di manutenzione ordinaria e straordinaria di tali immobili.

Due sono i campi di operatività:

- 1) Valutazione e dismissione dei beni patrimoniali e demaniali non utilizzati.

Si tratta di una funzione temporanea, opportunamente da affidare ad un ufficio apposito del Ministero dell'economia, che proceda con largo ricorso all'out sourcing.

- 2) Tenuta del libro del demanio e gestione dei beni demaniali.

Si tratta, per un verso, della conservazione ed aggiornamento della consistenza demaniale e patrimoniale (compito meramente tecnico, esercitabile più proficuamente da un ufficio del Ministero dell'economia), per l'altro della gestione vera e propria degli immobili, sotto il profilo della loro utilizzazione e della loro manutenzione.

L'utilizzazione degli immobili non appare quale attività suscettibile di un approccio imprenditoriale. Essa è dipendente da scelte di razionalizzazione dell'utilizzazione o anche di opportunità della stessa, che discendono esclusivamente dalla valutazione dell'interesse pubblico connesso con il bene demaniale o patrimoniale.

La costituzione di un'agenzia per un siffatto compito non sembra condivisibile, mentre appare più opportuna una profonda riforma del regime demaniale che analizzi l'attualità di alcune categorie del demanio necessario naturale, operando sdeமானializzazioni, e quindi dismissioni, o trasferimento agli enti locali.

Quanto allo sfruttamento a reddito dei beni demaniali (per quelli patrimoniali non vi è altra strada che la vendita) è appena il caso di ricordare che gran parte di essi è sottoposto a vincoli

paesaggistici (legge Galasso) o di natura sociale, del tutto inadatti, quindi, ad una produttività di mercato. Una gestione da parte dell'agenzia avrebbe comunque scarse prospettive.

La manutenzione degli immobili demaniali e patrimoniali in uso governativo affidata all'agenzia denuncia un'arretratezza culturale sul tema della gestione dei grandi patrimoni immobiliari. Il modello che ha ispirato le grandi imprese proprietarie di immobili è quello del global service, in altre parole una totale esternalizzazione della fornitura dei servizi e della manutenzione ordinaria, con particolari accordi anche per la manutenzione straordinaria, a fronte di un canone annuo variamente determinato.

Ne risulterebbe un indubbio miglioramento nella qualità dei servizi (è nota la mala gestione degli immobili statali) con una riduzione sensibile dei costi eliminando i diversi centri di attribuzione delle competenze.

La scelta dei gestori del global service (su base regionale o interregionale, o talvolta comunale come ad esempio nel caso del demanio di Roma) deve avvenire con gare europee, e comunque si rivolge ad un mondo imprenditoriale ormai maturo a livello internazionale.

La gestione del global service, come anche delle aste, richiede non una struttura agenziale, ma una struttura amministrativa di interfaccia, allocabile nell'ambito del Ministero dell'economia.

In conclusione non si ravvisano ragionevoli motivi per il mantenimento dell'agenzia del demanio.

## 5. ANALISI DELLE FUNZIONI DEI MINISTERI E MODIFICHE NEGLI ACCORPAMENTI MINISTERIALI

Appare opportuno proporre le seguenti modifiche all'accorpamento:

|    | 1   | 2                                  | 3   | 4   |
|----|---|------------------------------------|---|---|
|    | Materia   | Attuale ministero (ante d.lvo 300) | D.L.vo 300  | Proposta  |
| a) | Edilizia ed urbanistica   | Lavori pubblici                    | Infrastrutture trasporti e                            | Ambiente e sviluppo del territorio                  |
| b) | Aree urbane   | Dip. Pres. Cons.                   | Infrastrutture trasporti e                            | Ambiente e sviluppo del territorio                  |
| c) | Pianificazione e realizzazione delle infrastrutture   | Lavori Pubblici                    | Infrastrutture trasporti e                            | Ambiente e sviluppo del territorio                  |
| d) | Trasporti   | Trasporti                          | Infrastrutture trasporti e                            | Ambiente e sviluppo del territorio                  |
| e) | Lavori pubblici   | Lavori pubblici                    | Infrastrutture trasporti e                            | Ambiente e sviluppo del territorio                  |
| f) | Editoria, produzioni multimediali, informatica, telematica, radiodiffusione sonora e televisiva, tecnologie innovative applicate al settore delle comunicazioni, con particolare riguardo per il commercio elettronico. | Telecomunicazioni                  | Attività produttive                                   | Tecnologie della informazione e della comunicazione |
| g) | Lavoro e previdenza sociale   | Lavoro e Prev. Soc.                | Lavoro, salute e politiche sociali                    | Lavoro ed educazione                                |
| h) | Ricerca (esclusa Università)  | Università e ricerca scientifica   | Pubblica istruzione, università e ricerca scientifica | Attività produttive e ricerca                       |
| l) | Commercio estero  | Commercio estero                   | Attività produttive                                   | Affari esteri                                       |

La filosofia dell'accorpamento (se non la si vuole ridurre ad una banale riduzione di Ministri e gabinetti) consiste nell'individuazione di nuovi aggregati d'interessi pubblici rispondenti ad una diversa società (tipico tra tutti il nuovo ruolo del Ministero dell'ambiente *e dello sviluppo del territorio*) o al conferimento di ampie funzioni agli enti locali che ha sottratto a precedenti dicasteri funzioni operative sul territorio.

Vi è da osservare, però, che come d'uso la funzione crea l'organo e non viceversa, e quindi occorre in primo luogo analizzare la funzione pubblica che si intende tutelare per derivarne l'attribuzione ad un plesso amministrativo quanto più omogeneo possibile.

Sotto questo profilo l'accorpamento di alcune materie risponde a logiche approssimative, o quasi casuali, ovvero ad una non compresa rilevanza della materia stessa, o infine a scelte politiche non condivisibili.

a) Nella definizione delle politiche di modificazione e sviluppo del territorio sembra opportuno coinvolgere il ministero che tutela la stabilità dello stesso. Lo scopo è ottenere una pronuncia sullo sviluppo sostenibile non sottoposta al veto successivo del ministero ambientalista, secondo la procedura attuale per cui il ministero dell'Ambiente interviene, a posteriori, a bloccare ogni iniziativa. Il nuovo ministero, quindi, diviene il dicastero che indirizza la politica di conservazione e sviluppo del territorio.

b) Analoghe motivazioni sono sottese al diverso accorpamento delle Aree Urbane, oggi affidato ad un apposito dipartimento della Presidenza del Consiglio, nonché dei compiti di pianificazione e realizzazione delle reti infrastrutturali e delle connesse opere di competenza statale in relazione al sistema delle città, delle aree urbane e delle politiche di riqualificazione urbana, nonché di difesa e valorizzazione del suolo, della natura.

c) La sempre maggiore rilevanza delle innovazioni correlate alla diffusione dell'information and communication technology appare conferire sufficiente autonomia e massa critica ad un dicastero specifico.

d) Il principio di unire il lavoro alla pubblica istruzione (labour and education) risponde all'esigenza di orientare il sistema educativo anche all'inserimento nel mondo del lavoro tenendo conto delle esigenze del mercato e d'altro canto spingere le dinamiche lavoriste a tenere conto delle potenzialità del mercato e della formazione di base.

e) Sembra perfino ovvio che la ricerca debba essere condotta con l'ottica dell'impatto sul sistema produttivo. Il diverso accorpamento non elimina il ruolo delle università, ma anzi lo potenzia nell'ambito della loro autonomia. Esse, infatti, sono in grado di creare sinergie con il mondo industriale e di proporsi sul mercato della ricerca come organismi più qualificati di altri o comunque interessati anche all'aspetto pubblico della ricerca stessa.

f) L'immigrazione coinvolge molteplici interessi pubblici. La loro particolare rilevanza e complessità induce alla creazione di una alta funzione di coordinamento presso la Presidenza del Consiglio, ferme restando le competenze per i diversi profili presso le attuali amministrazioni.

g) Il Commercio estero è strumento di politica estera. Esso s'inquadra, da un lato nella politica estera nei confronti di determinati paesi la cui economia è stimolata dalle relazioni commerciali con l'Italia, ovvero depressa dal rifiuto di instaurare relazioni; dall'altro la penetrazione delle imprese italiane nei mercati esteri è funzione delle strategie di politica estera generale. L'obiettivo non è solo favorire la presenza di imprese italiane in un determinato paese, ma inserire i rapporti industriali e commerciali nell'ambito della politica estera generale.

### 5.1. PROBLEMA DELL'IMPUTAZIONE POLITICA NEI MINISTERI ACCORPATI

L'accorpamento in dodici ministeri di competenze prima distinte determina la necessità dell'imputazione politica distinta per alcune attività.

Sembra opportuna l'introduzione di una nuova figura politico-istituzionale, che potrebbe definirsi "vice ministro", il quale:

- a) Riceve una delega per lo svolgimento di funzioni e competenze determinate dallo stesso Consiglio dei Ministri
- b) Presta giuramento nelle mani del Presidente del Consiglio
- c) Partecipa al Consiglio dei Ministri per le materie di competenza
- d) Svolge in Parlamento le stesse funzioni dei Ministri
- e) E' soggetto ad avocazione o revoca di singoli atti, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, da parte del Ministro competente o del Presidente del Consiglio.

### 6. RAPPORTO DI LAVORO DIRIGENZIALE

L'istituzione del ruolo unico dei dirigenti ha innovato profondamente il rapporto di servizio esistente tra i dirigenti statali e il loro datore di lavoro.

In primo luogo sono scomparsi i ruoli organici suddivisi per ministeri. Ciò non toglie che i dirigenti siano utilizzati all'interno di un ministero per ricoprire una funzione prevista quale ufficio proprio del dicastero (quindi prevista nell'organigramma o nel regolamento di organizzazione come una "casella" da riempire con un nome), ma al contempo essi non "appartengono" a quel determinato ministero: si limitano a stipulare un contratto con il Ministro (o con il dirigente generale) nel quale sono individuati i contenuti del rapporto di servizio e, in parte, del rapporto d'ufficio, la durata, il compenso.

Si deve rilevare che il contratto in questione non costituisce il rapporto di lavoro dirigenziale. In altri termini, per quanto esso sia regolato dal diritto privato e non da quello amministrativo, non è la fonte del rapporto di lavoro. Questo, infatti, per i dirigenti in servizio all'entrata in vigore della riforma, si è già costituito secondo la disciplina in vigore precedentemente; per i nuovi dirigenti si costituirà tramite l'iscrizione nel ruolo unico a seguito del superamento delle procedure di selezione previste dall'articolo 28 del decreto legislativo n° 29.

Il contratto previsto dall'articolo 19 del d.P.R. n° 29 del 1993 ha esclusivamente lo scopo di assegnare l'incarico di funzione dirigenziale, predeterminando l'oggetto, gli obiettivi da conseguire, la durata, salvi i casi di revoca di cui all'articolo 21, nonché il corrispondente trattamento economico.

Conclusivamente, il dirigente è legato allo Stato da un rapporto di lavoro il cui contenuto si precisa, di volta in volta, secondo le funzioni direttive o di studio e ricerca che gli siano, contrattualmente, assegnate. Ma tale rapporto non si può risolvere se non con le dimissioni o con il licenziamento, e finché è in vita impedisce al dirigente qualsiasi altra occupazione, secondo le norme sulla esclusività della prestazione di lavoro.

Questa impostazione del sistema non è soddisfacente né per gli interessi dei dirigenti, né per quelli delle singole amministrazioni e dei singoli Ministri.

L'interesse dei dirigenti è, ovviamente, quello di mantenere il rapporto di servizio e di riempirlo di contenuti quanto maggiori e complessi possibile, sia per ragioni di prestigio personale, sia remunerative.

Corollario di questo assioma è che il dirigente ha interesse ad una valutazione obiettiva dei parametri che possono condurre:

- alla revoca dell'incarico ed assegnazione ad altro incarico;
- alla revoca ed all'assegnazione di incarichi non direttoriali;
- alla esclusione dal conferimento di ulteriori incarichi per due anni;
- alla risoluzione del rapporto di lavoro.

Ed ancora: egli è contrario ad uno spoils system esasperato e discrezionale che realizzi il mutamento dell'intera classe dirigente (o più ragionevolmente di gran parte dei dirigenti di prima fascia) al solo mutare del governo o, paradossalmente, del solo Ministro.

L'interesse del Ministro e del Governo, invece, è quello di avere a disposizione un personale dirigente capace, ma anche di avere flessibilità nella utilizzazione dei dirigenti, flessibilità legata alla verifica del conseguimento degli obiettivi assegnati.

Il punto, delicatissimo, merita un approfondimento.

Gli articoli 97 e 98 della Costituzione disegnano il ruolo, rispettivamente, della Pubblica Amministrazione e dei pubblici impiegati con due norme tra loro complementari.

L'articolo 97 dispone che la P.A. assicuri il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione; l'articolo 98 dispone che i pubblici impiegati siano al servizio esclusivo della Nazione.

La Costituzione, quindi, disegna un'Amministrazione pubblica che agisce senza discriminazioni d'alcun genere nei confronti dei cittadini o dei gruppi in cui essi si organizzano (tra cui ovviamente i movimenti politici) e per il perseguimento degli interessi generali dell'intera collettività.

I funzionari pubblici, quindi, operano per il soddisfacimento degli interessi pubblici generali e rispondono solo alle leggi che regolano la loro attività ed al bene comune.

Da ciò discende che il rapporto di lavoro non s'instaura tra il dirigente ed il Ministro, ma tra il primo e lo Stato; ed inoltre che la figura del dirigente gode di una garanzia costituzionale indiretta, costituita dall'illegittimità di comportamenti dell'autorità politica di Governo che non siano dettati esclusivamente dal desiderio di raggiungere l'obiettivo del buon andamento dell'Amministrazione e del soddisfacimento dell'interesse della Nazione.

Uno spoils system generalizzato, e motivato esclusivamente con il mutamento del Governo, sarebbe contrario alla Costituzione. Così come illegittimo sarebbe il mutamento dei dirigenti fondato su una compiacente svalutazione, da parte del servizio per il controllo interno, finalizzata alla rimozione. Da ciò le garanzie, sopra illustrate, nella nuova organizzazione dei servizi

Tuttavia, l'interesse della Nazione non è concetto astratto.

Nazione indica, nel linguaggio della Costituzione, il popolo in quanto legato da stretti rapporti culturali e spirituali. Vale a dire l'intera collettività a prescindere dall'appartenenza ad enti territoriali diversi, dalle convinzioni intellettuali e politiche, dalle situazioni di fatto e dai bisogni.

E' concetto quanto più ampio possibile che si riferisce al sostrato essenziale dello Stato.

La Costituzione postula che il pubblico dipendente sia al servizio della Nazione, perché ciò lo sottrae all'interesse particolare e ne funzionalizza l'attività all'interesse generale.

L'interesse generale della Nazione, tuttavia, è interpretato dall'indirizzo politico di Governo e l'articolo 98 è appunto inserito nel titolo III della Parte seconda della Costituzione, dedicata al Governo. La P.A. partecipa alla funzione di Governo, e pertanto la sua azione non può essere in contrasto con questa, pena la violazione dell'articolo 98, poiché in tal caso essa non sarebbe più al servizio della Nazione, i cui interessi sono interpretati e realizzati appunto dal Governo.

Nello specifico del singolo ministero l'indirizzo politico si estrinseca nella direttiva annuale, definita anche in relazione alla contabilità economica analitica.

Occorre che questo strumento sia potenziato, nel senso che occorre adeguare le strutture di diretta collaborazione perché siano in grado di elaborare per conto del Ministro una direttiva puntuale nell'indicazione degli obiettivi.

La direttiva stessa deve perdere i connotati di documento meramente politico e espressione di intenti, per assumere il ruolo di vera e propria pianificazione degli obiettivi manageriali, sulla scorta dei quali sarà poi giudicata l'efficacia dell'azione dei dirigenti.

Una direttiva puntuale è garanzia per l'autorità politica ed al contempo per il dirigente, perché costituisce l'espressione del patto di fedeltà reciproca.

In quest'ottica si comprende altresì la essenzialità della figura del segretario generale, il quale non è titolare del potere di indirizzo, ma all'evidenza, svolgendo come si è detto un compito analogo al quello di un amministratore delegato, è in grado di fungere da snodo tra le esigenze ed i problemi della dirigenza e le necessità politiche del Ministro. La direttiva annuale è il momento più alto della collaborazione tra il Ministro ed il S.G.

La direttiva, insieme ad una contabilità economica analitica efficiente e ad un servizio per il controllo interno puntualmente informato della gestione, costituiscono i punti di riferimento per la valutazione positiva o negativa del dirigente. Attraverso il rispetto sostanziale della direttiva si realizza l'adesione alla linea politica del Ministro e con essa la garanzia della stabilità della posizione.

Incombe, infatti, sul dirigente pubblico un obbligo specifico di adeguare la sua azione all'indirizzo politico e di alta amministrazione dettati dal Governo nella sua collegialità e dal Ministro con la direttiva annuale. Un dovere di coerenza ed efficienza che trova il suo unico limite nella Costituzione e nella legge.

La violazione di quest'obbligo deve essere sanzionata con la rimozione del dirigente e l'attribuzione d'altro incarico che non contempa l'esercizio d'amministrazione attiva (appunto gli incarichi di studio e ricerca), ma anche fornendo al dirigente la possibilità di prendere atto dell'inconciliabilità dell'indirizzo politico del governo con le proprie convinzioni, e di sospendere il rapporto di lavoro dirigenziale, dedicandosi ad altra attività.

In sintesi, occorre offrire al dirigente una concreta alternativa, che non sia quella falsa ed ipocrita della messa a disposizione della Presidenza del Consiglio (a trattamento economico ridotto, per giunta).

Concludendo, occorre rafforzare, paradossalmente, sia le garanzie del dirigente nei confronti del Ministro, sia viceversa, attraverso strumenti complementari:

- a) l'ampliamento dei poteri di spoils system in relazione alle figure di vertice, per le quali il rapporto di fiducia si basa non solo sull'accettazione di un indirizzo politico e d'alta amministrazione, ma specificatamente sulla loro effettiva condivisione.
- b) L'esclusione dello spoils system per le figure dirigenziali di seconda e prima fascia.  
Ma anche:
- c) La potestà di revoca dell'incarico direttoriale generale, anche alla presenza di un contratto pluriennale, in relazione al mancato raggiungimento dei risultati.
- d) Completamento della contabilità analitica nella P.A. e rafforzamento delle funzioni di auditing, collegando al mancato raggiungimento dei risultati la responsabilità

dirigenziale e quindi la revoca dell'incarico, ma, correlativamente, al raggiungimento dei risultati, la inamovibilità o la mobilità concordata.

- e) L'apertura del ruolo unico dei dirigenti ad un'osmosi con il mercato dei dirigenti privati

## 6.1. LA PROPOSTA

a) Estendere lo spoils system automatico (decadenza dall'incarico salvo conferma esplicita entro un breve periodo) per tutte le figure di vertice nominate con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Vale a dire tutte quelle figure del cui operato il Consiglio dei Ministri si assume la responsabilità politica.

b) Nulla è innovato in relazione ai dirigenti generali (nominati con DPCM), salvo che è prevista con norma un'indennità di revoca dell'incarico, nel caso di cui alla seguente lettera c).

c) Prevedere che, in qualsiasi momento, ed in relazione alla valutazione dell'attività amministrativa e della gestione o del mancato raggiungimento degli obiettivi, o ancora nelle ipotesi di grave inosservanza delle direttive impartite dall'organo competente o di ripetuta valutazione negativa, il Ministro possa motivatamente revocare l'incarico di direttore generale.

Perché ciò non si risolva in uno spoils system mascherato è necessaria una procedura che preveda una contestazione ed una motivazione. Ciò che è importante sottolineare, è che la procedura non è necessariamente sanzionatoria, e che dunque la contestazione e la motivazione non hanno sempre lo scopo di evidenziare singoli avvenimenti compiuti in dispregio a direttive, ordini, disposizioni del Ministro etc.. Essa non deve essere incentrata solo su singoli episodi (come richiesto per la revoca di qualsiasi incarico), ma sufficientemente libera per svincolare il Ministro dall'analisi di specifici avvenimenti. In sintesi, mentre le figure di vertice, sottoposte a spoils system automatico, devono essere legate al Governo da un rapporto di fiducia assai stretto, che va oltre il semplice rispetto per l'indirizzo politico e d'alta amministrazione, le figure dirigenziali generali si deve presumere condividano un patto tacito di fedeltà alla Nazione attraverso l'indirizzo politico del Governo, ma possano essere sottoposti ad un giudizio ex post per verificarlo.

Per completare il quadro occorre introdurre una norma che elimini la responsabilità contabile del Ministro per la corresponsione dell'indennità o, qualora si scelga una strada diversa, per la prosecuzione del pagamento dell'incarico dirigenziale revocato.

Appare peraltro opportuna l'eliminazione della durata temporale dei contratti individuali con i dirigenti interni alla P.A. in quanto il periodo di esercizio della funzione è vincolato alla valutazione della sua attività.

- d) Prevedere che il ruolo unico si trasformi in una sorta di albo dei dirigenti.

All'albo sono iscritti tutti gli attuali dirigenti pubblici e coloro che supereranno le prove di selezione previste dal d.lvo n° 29 del 1993 (che devono però essere riviste).

Tutti i dirigenti del ruolo unico-albo dei dirigenti possono sospendere, a loro piacimento, il rapporto di lavoro pubblico ed assumere incarichi in organizzazioni internazionali, strutture private o svolgere attività professionale autonoma.

Sono previste modalità particolari per evitare problemi pensionistici, incompatibilità, etc.

La durata del rapporto privato o professionale può essere a tempo determinato o indeterminato.

In qualsiasi momento il dirigente può riprendere il rapporto di lavoro pubblico, interrompendo quello privato o professionale, semplicemente sottoscrivendo il contratto d'attribuzione di funzioni con una P.A.

L'obiettivo è:

- di facilitare, nei fatti, lo spoils system senza traumi;
- creare un mercato dei dirigenti, mercato che, nella situazione attuale, in realtà non esiste.

Lo scopo dell'albo "aperto" è quello di stimolare l'arricchimento professionale del dirigente e di accompagnare la maggiore flessibilità della funzione attraverso l'ampliamento delle opportunità combinato con le necessarie garanzie.

La riforma, qualsiasi riforma, dovrà fondare le speranze di successo sulla motivazione delle risorse umane cui viene chiesta l'assunzione di maggiori responsabilità.