

CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA

Resoconto stenografico dell'Assemblea

Seduta n. 221 di mercoledì 10 ottobre 2007

Seguito della discussione del disegno di legge: Modernizzazione, efficienza delle Amministrazioni pubbliche e riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese (A.C. 2161-A); e delle abbinate proposte di legge Pedica ed altri; Nicola Rossi ed altri; La Loggia e Ferrigno (A.C. 1505-1588-1688) (ore 19,15).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: Modernizzazione, efficienza delle Amministrazioni pubbliche e riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese; e delle abbinate proposte di legge di iniziativa dei deputati Pedica ed altri; Nicola Rossi ed altri; La Loggia e Ferrigno.

Ricordo che nella seduta del 18 giugno 2007 si è conclusa la discussione sulle linee generali. Per dare certezza ai colleghi in ordine all'andamento dei nostri lavori, avverto che, secondo le intese intercorse tra i gruppi, nel prosieguo della seduta non avranno luogo ulteriori votazioni.

(Esame degli articoli - A.C. 2161-A)

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli del disegno di legge, nel testo della Commissione. Avverto che la Commissione bilancio ha espresso il prescritto parere, distribuito in fotocopia (*Vedi l'allegato A - A.C. 2161 sezione 2*).

Prima di procedere alle dichiarazioni di inammissibilità, la Presidenza ritiene opportuno svolgere alcune considerazioni di carattere preliminare. Osservo che per l'esame in Assemblea sono state presentate numerose proposte emendative ulteriori rispetto a quelle presentate in Commissione.

MARCO BOATO. Presidente, non si sente nulla!

PRESIDENTE. Non dipende dalla Presidenza. La Presidenza invita a ristabilire un clima di raccolto silenzio.

A tale riguardo ricordo che l'articolo 86, comma 1, del Regolamento - costantemente osservato dalla Presidenza nel corso delle legislature - prevede che gli emendamenti siano, di regola, presentati e svolti nelle Commissioni e che possano comunque essere presentati in Assemblea nuovi emendamenti purché nell'ambito degli argomenti già considerati nel testo o negli emendamenti presentati e giudicati ammissibili in Commissione.

Come è noto la *ratio* della norma - che essendo posta a garanzia del procedimento è rivolta alla tutela di tutti i deputati - è quella di evitare che attraverso singoli emendamenti vengano introdotti in Assemblea argomenti che non abbiano avuto un'adeguata istruttoria in Commissione. Molti tra i nuovi emendamenti presentati per l'Assemblea non rispondono ai criteri di ammissibilità enunciati dal Regolamento, cui si è appena fatto cenno.

Alcuni attengono a materie che non sono di competenza della Commissione che ha proceduto in sede referente (si fa riferimento, per esempio, a quelli vertenti sul pubblico impiego). Altri (come è il caso degli emendamenti sui costi delle pubbliche amministrazioni e della politica) attengono a materie per le quali sono in corso approfondimenti, anche presso la Commissione Affari costituzionali, ma nell'ambito di procedimenti diversi.

Ove la Presidenza ne consentisse l'esame nell'ambito di questo procedimento, verrebbe evidentemente menomata la possibilità per gli altri deputati (che facendo affidamento

sull'applicazione delle norme regolamentari si sono astenuti dalla presentazione di proprie proposte su materie non presenti nel testo) di presentare, a loro volta, specifiche proposte su tali questioni e di sottoporle all'esame dell'Assemblea.

Alla luce di tali osservazioni, la Presidenza ha ritenuto di attenersi alla costante interpretazione delle norme regolamentari sopra richiamate, non ammettendo alla votazione gli emendamenti che non rispondono ai principi da esse enunciati.

Ciò detto, rimane - ovviamente - ferma la possibilità per ciascun deputato di esercitare la propria iniziativa legislativa attraverso la presentazione di specifiche proposte di legge. Avverto, dunque, che, ai sensi dell'articolo 86, comma 1, e dell'articolo 89 del Regolamento, la Presidenza non ritiene ammissibile il seguente emendamento, già dichiarato inammissibile in Commissione: Boschetto 18.09, in quanto volto a modificare i criteri di scelta del presidente del Collegio dei revisori degli enti locali con l'inserimento di dirigenti di Ministeri o di autorità indipendenti.

Avverto, inoltre, che la Presidenza, ai sensi delle richiamate previsioni regolamentari, non ritiene ammissibili le seguenti ulteriori proposte emendative non previamente presentate in Commissione: l'emendamento Di Gioia 8.73, che consente ad alcuni dirigenti di seconda fascia delle amministrazioni pubbliche, titolari della qualifica di dirigente superiore alla data dell'istituzione del ruolo unico dei dirigenti, di ottenere nuovamente tale qualifica; l'articolo aggiuntivo La Russa 8.035 (*Nuova formulazione*), in materia di trattamento economico dei dirigenti dello Stato collocati fuori ruolo o comandati; gli articoli aggiuntivi Cota 8.020 e 8.021, volti a novellare gli articoli 97 e 98 del testo unico degli enti locali in materia di disciplina applicabile ai comuni con riferimento ai segretari comunali; l'articolo aggiuntivo Crisci 8.037, volto a novellare il comma 680 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2007, relativo alla disciplina del patto di stabilità interno; l'articolo aggiuntivo D'Alia 9.030, in materia di termini per l'impugnazione davanti al giudice amministrativo dei provvedimenti in materia di rapporto di pubblico impiego; l'articolo aggiuntivo Giovanardi 9.031, volto ad estendere a tutti i magistrati - a prescindere dalla circostanza del conferimento di incarichi direttivi, come previsto attualmente - le disposizioni che prevedono per i magistrati un allungamento della carriera pari alla durata della sospensione dal servizio ingiustamente subita; l'emendamento D'Alia 10.76, che prevede il trasferimento di magistrati ordinari e contabili e di avvocati dello Stato nel ruolo dei magistrati amministrativi regionali per finalità connesse allo svolgimento di lavoro pregresso; l'emendamento D'Alia 10.77, volto ad autorizzare l'Avvocatura dello Stato ad assumere il patrocinio di enti locali e società a prevalente partecipazione pubblica; l'emendamento D'Alia 10.78, il quale prevede che le università possano procedere alla chiamata di magistrati e avvocati dello Stato per l'insegnamento di materie giuridiche; gli articoli aggiuntivi Mura 10.036 e 10.030, volti a conferire una delega legislativa al Governo per la redazione del codice di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti; l'articolo aggiuntivo Borghesi 10.031, che prevede in capo a tutti i soggetti pubblici l'obbligo di pubblicare negli atti ufficiali e sul sito Internet le retribuzioni complessive dei propri amministratori e dei consulenti; l'emendamento Bafile 16.020, volto a modificare l'articolo 16 della legge n. 91 del 1992, in materia di acquisto della cittadinanza italiana da parte dei figli; gli articoli aggiuntivi Costantini 18.038, 18.030, limitatamente ai capoversi 5-*quinquies* e 5-*sexies*, 18.034 e 18.035, che modificano l'articolo 113 del testo unico degli enti locali, con specifico riferimento alla costituzione da parte degli stessi di soggetti (consorzi, società per azioni, eccetera) cui affidare l'esercizio di servizi pubblici locali; l'articolo aggiuntivo Baldelli 18.078, in materia di assunzione degli idonei nei concorsi pubblici e di reclutamento di nuovo personale; Sanza 18.032 e Tassone 18.076 e 18.077, che prevedono la possibilità per il personale non dirigente comandato di essere immesso nel ruolo delle amministrazioni di destinazione; l'articolo aggiuntivo Borghesi 18.020, volto a ridurre i componenti degli organi di società a partecipazione pubblica e a individuare limiti per l'assunzione di partecipazioni azionarie da parte degli enti locali; a pagina 95, l'articolo aggiuntivo Bocchino 18.021, in materia di disciplina degli uffici di diretta collaborazione dei ministri, con riferimento ai soggetti che possono ricoprire incarichi nell'ambito dei medesimi; gli articoli aggiuntivi Giudice

18.073 e 18.075, volti, rispettivamente, a consentire la stabilizzazione di personale precario in servizio presso le università e nelle regioni; l'articolo aggiuntivo Giudice 18.074, volto a disciplinare i trasferimenti economici connessi con i nuovi inquadramenti, nell'ambito del relativo piano organico di mobilità, dei docenti inidonei all'insegnamento, ai sensi del comma 608 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2007.

Avverto, inoltre, che la Presidenza non ritiene ammissibile, a pagina 76, l'articolo aggiuntivo Costantini 10.034, volto a modificare in modo frammentario e parziale disposizioni contenute in atti normativi non aventi forza di legge, in particolare nel regolamento, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 260 del 1998, in materia di danno erariale (*Vedi l'allegato A - A.C. 2161 sezione 1*).

(Esame dell'articolo 1 - A.C. 2161-A)

PRESIDENTE. Passiamo all'esame dell'articolo 1 e delle proposte emendative ad esso presentate (*Vedi l'allegato A - A.C. 2161 sezione 3*).

Ha chiesto di parlare sul complesso delle proposte emendative l'onorevole Incostante. Ne ha facoltà.

MARIA FORTUNA INCOSTANTE. Signor Presidente, colleghi, sottosegretario, nell'affrontare la discussione sul complesso delle proposte emendative presentate al provvedimento al nostro esame, vorrei svolgere alcune considerazioni più generali sul disegno nel quale si inquadra questo provvedimento relativo alla pubblica amministrazione.

Già il titolo del provvedimento in parola - modernizzazione ed efficienza della pubblica amministrazione - indica l'esistenza di un disegno più generale nel quale, appunto, detto provvedimento si va ad incardinare.

Se per un attimo consideriamo la pubblica amministrazione non come un elemento di burocrazia nel nostro Paese - come spesso avviene in tanti dibattiti, anche competenti -, ma come un fattore di sviluppo, capiremo quanto e come sia necessario modernizzare la pubblica amministrazione come uno dei fattori di crescita dell'Italia.

Posso solo fornire un dato, da questo punto di vista: l'Italia, rispetto ad altri Paesi europei, attrae di meno gli investimenti esteri. Uno dei fattori che potremmo definire di diseconomia per cui gli investimenti esteri risultano meno attratti è appunto l'inefficienza e, talvolta, anche l'incompetenza di tante pubbliche amministrazioni: i tempi, ciò che chiamiamo burocrazia e le difficoltà, anche per i cittadini stessi, di essere certi dei loro diritti e dei procedimenti di cui sono interessati.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE CARLO LEONI (*ore 19,25*)

MARIA FORTUNA INCOSTANTE. Ciò vale per i cittadini, ma anche per le imprese e i tanti soggetti economici e sociali.

Ecco perché il fattore di modernizzazione della pubblica amministrazione è un elemento di sviluppo dell'economia del Paese, che deve essere assolutamente riconsiderato come prioritario nell'azione del Governo - mi pare che questo sia l'intento -, mettendo fine ad una discussione un po' sterile sui pesi o sui costi della burocrazia.

Tutti, infatti, chiediamo alla pubblica amministrazione non soltanto l'adozione di atti, ma anche di fornire servizi e mettere in campo procedure ed azioni sempre più complesse dal punto di vista istituzionale e degli effetti dei provvedimenti stessi. Credo, allora, che alla pubblica amministrazione dobbiamo sempre più guardare come ad un fattore che può colmare, se modernizzata, il *gap* che divide l'Italia dal resto dell'Europa, in particolare con riguardo a quella parte del Paese, il Sud, in cui la pubblica amministrazione ancora di più, talvolta, rappresenta un fattore di diseconomia proprio per quanto riguarda gli investimenti.

È alla nostra attenzione, quindi, il tema del rinnovamento della pubblica amministrazione, così come testimoniano il provvedimento al nostro esame, il lavoro svolto in Commissione e il

contributo che i tanti emendamenti presentati arrecheranno nel corso della discussione in Aula, naturalmente sempre in tale direzione orientati.

Credo che, anche dal punto di vista politico, dovremmo considerare la pubblica amministrazione con un atteggiamento nuovo e moderno, così come emerge anche dalle discussioni svolte e come mi sembra siano orientati complessivamente il Governo, l'azione del Ministro e di tutto il Ministero. La politica in genere, infatti, ha considerato la pubblica amministrazione come un terreno di assistenzialismo e di invadenza della politica stessa o come un terreno in cui consolidare e mantenere corporativismo e falsi garantismi.

Credo che, da questo punto di vista, mettendo insieme dinamismo, certezza, trasparenza e garanzie, dobbiamo considerare la pubblica amministrazione come un fattore cruciale, uno dei pilastri portanti di un Paese moderno, lavorando quindi affinché la pubblica amministrazione diventi efficiente e competente.

Credo che ciò rappresenti non solo un fattore di sviluppo - come ho detto - ma anche un fattore di garanzia democratica: quando gli apparati sono competenti, infatti, essi sono sottratti in misura maggiore ad un potere politico invadente che cerchi di piegare la pubblica amministrazione.

E la pubblica amministrazione, in questo senso neutrale, può essere sicuramente nei suoi procedimenti e nelle sue procedure, nonché nei propri atti, garanzia di democrazia per tutti i cittadini al di là, appunto, delle maggioranze che governano.

Occorre vincere, quindi, al tempo stesso corporativismi e falsi garantismi, puntando decisamente sull'efficienza e sulla competenza. Credo che alcuni elementi contenuti nel provvedimento in esame vanno, sicuramente, in tale direzione.

Si è molto discusso e si discuterà in occasione dell'esame degli emendamenti - ma già in altre fasi si è svolta una discussione in tal senso - sul tema della valutazione, sulla cultura della valutazione della pubblica amministrazione. Si tratta di un argomento su cui vi sono stati anche tanti fraintendimenti, ma successivamente il lavoro del relatore, della Commissione e del Governo, è riuscito a recuperare anche una buona sintesi, da questo punto di vista. Insomma, credo che dobbiamo procedere anche oltre.

Infatti, non vi è dubbio che la valutazione è affidata ai dirigenti e che sia compito specifico di ogni singola amministrazione, ma è altrettanto vero che un Ministero che si propone di rinnovare la pubblica amministrazione debba, dal punto di vista culturale, strumentale e tecnico, avere un confronto tra le pratiche messe in atto sulla valutazione delle pubbliche amministrazioni, costruire un confronto culturale e tecnico sui temi delle *performance* che le pubbliche amministrazioni possono mettere in campo rispetto ai vari servizi erogati e ai vari procedimenti. Ciò non avviene per penalizzare una singola persona o un determinato dirigente, anzi tutt'altro (non è e non è stato questo lo spirito dell'articolo contenuto nel provvedimento), ma piuttosto tende a costruire una cultura della valutazione, che si coniuga con la cultura dell'efficienza e della trasparenza.

Dobbiamo ammettere che in tante pubbliche amministrazioni i nuclei di valutazione sono spesso sottovalutati e il controllo di gestione non sempre è attuato, mentre in tante altre pubbliche amministrazioni questi diventano elementi essenziali di efficienza e di trasparenza. Dobbiamo cercare di uniformare, nel Paese, questa cultura e perciò lavorare, dal Ministero della funzione pubblica e dell'innovazione, in tale direzione.

Per concludere, voglio segnalare alcune questioni a cui si riferiscono anche emendamenti, quali i tempi certi, lo snellimento delle procedure, la responsabilità dei dirigenti, l'informatizzazione di settori come il protocollo e insisto anche sul fatto che ancora di più dobbiamo investire anche in termini di competenze e di risorse, perché è condivisibile avviarci alla stabilizzazione e rompere un costume che si è generato negli anni, impedendo alle pubbliche amministrazioni di assumere ma, al tempo stesso, consentendo di concludere contratti a tempo determinato. Questa vicenda ha creato una situazione di grave precarietà protratta per troppo tempo.

Quindi, è accettabile sanare tale aspetto ma è giusto anche investire molto sulla cultura dei dirigenti e dei funzionari all'interno della pubblica amministrazione, che ritengo un fattore essenziale per ripristinare la trasparenza delle pubbliche amministrazioni, per essere anche all'altezza - e mi avvio

a concludere - delle tante e nuove competenze che le pubbliche amministrazioni hanno assunto. Dopo la riforma costituzionale, ma anche precedentemente con le cosiddette leggi Bassanini, non ci troviamo più di fronte a pubbliche amministrazioni che producono atti. Esse svolgono funzioni di governo sul territorio e devono essere competenti per mettere insieme reti, relazioni, soggetti sociali e, quindi, devono sicuramente svecchiarsi e non essere più produttrici di carte ma di processi e devono raggiungere obiettivi.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il deputato Rocchi. Ne ha facoltà.

AUGUSTO ROCCHI. Signor Presidente, sottosegretari, colleghi, in occasione della discussione sul complesso degli emendamenti credo che mi permetterete, brevemente, di soffermarmi su alcune valutazioni di carattere generale e su un punto specifico. Le osservazioni di carattere generale sono costituite dalla considerazione che già il titolo del provvedimento indica la scelta che si effettua. La scelta è considerare il ruolo del pubblico, delle strutture pubbliche e dell'amministrazione pubblica, strategicamente importante, da una parte per le politiche di sviluppo generale del Paese, e dall'altra, per le politiche sociali del Paese stesso. Quindi, se mi permettete, di fronte alle sbronze ideologiche del totale liberismo di mercato, si torna necessariamente e più giustamente a ritenere che senza un ruolo positivo, dinamico, efficiente e socialmente giusto della pubblica amministrazione è difficile che un Paese possa avere politiche di sviluppo qualificati, efficaci e capaci di determinare una crescita complessiva. Contemporaneamente, parlare di pubblica amministrazione vuol dire riferirsi a molti servizi che vengono forniti ai cittadini e che non riguardano soltanto pratiche di Governo o problemi del territorio di tipo urbanistico o di altro genere, ma anche pratiche di servizi ai cittadini essenziali alla vita delle persone.

Quindi, penso che proprio chi ha a cuore la risposta ai soggetti più deboli della società sa che una pubblica amministrazione efficace ed efficiente è uno strumento importante proprio per costoro. Altri possono trovare le risposte in altro modo, pagandosele, ma molti cittadini, molte famiglie e molti lavoratori e lavoratrici senza servizi pubblici qualificati ed efficaci, offerti come risposte ai problemi di vita, si troverebbero in una situazione di grande difficoltà. Ci troviamo a riaffermare un ruolo di importanza strategica della pubblica amministrazione. Affrontarlo, partendo dal citato presupposto, significa sapere che vi è una pluralità di strumenti e di campi di intervento, dai modelli organizzativi alla capacità di realizzare la valorizzazione delle risorse umane.

Mi sconcerta che nella discussione nessuno sottolinei mai il fatto che - se il lavoro nella pubblica amministrazione è strategico (per quanto ho detto in precedenza) - la retribuzione e le condizioni del lavoro della pubblica amministrazione nel nostro Paese siano tra le più arretrate d'Europa; intendo dal punto di vista dei livelli delle retribuzioni, dei livelli di valorizzazione delle professionalità ed altro.

Si fanno le campagne sui «lazzaroni» e si dimentica, per l'appunto, che molte volte la valorizzazione della professionalità, delle capacità e delle risorse umane della pubblica amministrazione, sono mortificate dalle condizioni materiali in cui molte persone vivono e, lo vorrei aggiungere, molte volte, dal cattivo vezzo di proliferare sul terreno delle consulenze esterne anziché valorizzare pienamente le risorse interne alla pubblica amministrazione, magari di dirigenti o dei medi ed alti livelli di professionalità che nella pubblica amministrazione stessa vi sono. Le modalità e le strutture organizzative, la valorizzazione delle risorse umane e, insieme a ciò, anche la capacità di realizzare una corretta valutazione di efficienza ed efficacia dell'azione e dei risultati della stessa, per l'appunto, non possono ridursi in modo semplicistico alla valutazione del singolo lavoratore o lavoratrice, la cui posizione è normata dai contratti e dagli accordi tra le parti raggiunti, come nel mondo del lavoro privato, sui ricordati aspetti.

Penso che il relatore, il Governo e la Commissione abbiano svolto un buon lavoro (proprio su questo che è un nodo delicato, che ha visto confrontarsi opinioni profondamente diverse), giungendo alla stesura del testo presente negli emendamenti della Commissione stessa. Tale testo affronta correttamente il tanto discusso tema di autorità o di soggetti terzi, che avrebbero dovuto

dare criteri e compiti di valutazione, diventando soggetti che possono contribuire all'elaborazione e all'individuazione, attraverso ricerche e proposte tese ad essere offerte alle parti, di soluzioni migliorative dell'efficacia dell'azione della pubblica amministrazione.

Quindi, stiamo esaminando un provvedimento che, attraverso un emendamento della Commissione e il buon lavoro svolto, può rappresentare un punto di arrivo equilibrato, importante e positivo sul quale innestare un lavoro - lo ripeto - complesso (che non dipenderà solo dal provvedimento in esame), per ridare alla qualità e all'efficienza dell'amministrazione pubblica, anche attraverso la valorizzazione e le qualificazioni delle proprie risorse, un miglior servizio allo sviluppo del Paese e alla qualità della vita dei cittadini e delle cittadine italiani.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare la deputata Buffo. Ne ha facoltà.

GLORIA BUFFO. Signor Presidente, sappiamo tutti - non solo in quest'aula, lo sanno bene gli italiani - quanto è importante la pubblica amministrazione. Uno Stato che funziona fa pagare le tasse a tutti (quindi, ne dovrebbe far pagare meno a chi le ha sempre pagate); uno Stato che funziona fornisce buoni servizi (a partire dei servizi sociali, che garantiscono i diritti di cittadinanza fondamentali); uno Stato che funziona sa dotarsi di una pubblica amministrazione giusta - perché imparziale - ed efficiente. Non vorrei che ci concentrassimo solo sull'efficienza, dimenticando che l'imparzialità è essenziale. Tutto ciò non corrisponde solo ai bisogni dei cittadini o dell'economia. Tuttavia, se davvero i diritti si rendono effettivi ed esigibili da parte di tutti, si rende anche un servizio alla democrazia. Infatti, quando la cosa pubblica è degna di stima e di cura da parte dei cittadini e di chi vi opera, sicuramente la democrazia gode di migliore salute, non è rilevante solo la competitività. Lo dico per quanti insistono fortemente sul punto: penso che la democrazia debba starci a cuore quanto e più della competitività. Meno burocrazia, più responsabilità: questo mi sembra - se dovessi indicare uno slogan - il filo conduttore del provvedimento al nostro esame, che contiene molte scelte positive. Esso prevede, infatti, la definizione della certezza dei tempi per le procedure, la responsabilizzazione dei dirigenti delle singole amministrazioni, meccanismi che garantiscano una trasparenza che oggi qualche volta non c'è, norme che prevedono il risarcimento del danno eventuale all'utente che sia penalizzato da un cattivo funzionamento della pubblica amministrazione e, infine, l'estensione di tali principi anche ai gestori pubblici e privati dei servizi di pubblica utilità. Ancora oggi sappiamo che troppi italiani debbono combattere quotidianamente con l'organizzazione della pubblica amministrazione, anziché potersene avvalere. Tale organizzazione, infatti, è arretrata, a volte barocca e ridondante e va sicuramente riformata. Tuttavia, tengo a precisare, a nome del mio gruppo, che questa riforma non può essere fatta a danno di chi lavora nella pubblica amministrazione, perché sarebbe un'idea improduttiva e sbagliata. Occorre un'alleanza che si faccia forte dell'impegno di tutti coloro che debbono far vivere - e che naturalmente sono chiamati ad una responsabilità in merito - ogni giorno centinaia di migliaia di postazioni dove lo Stato e il cittadino si incontrano. Nel corso della discussione sulle linee generali, anche in Commissione, si è posta molta attenzione alla questione della cosiddetta commissione.

La mia parte politica, ma anche altre parti politiche e altri gruppi, avevano criticato l'impianto inizialmente previsto per tale commissione, perché non aveva né i caratteri di autonomia (assolutamente necessari) e di terzietà, né la definizione di commissione conteneva in sé la premessa e la promessa, da mantenere, dell'efficacia. Cinque «soloni», che nel vuoto dovevano medicare ogni guaio della pubblica amministrazione italiana, costituivano chiaramente un'ipotesi inverosimile. Tale ipotesi contraddiceva, tra l'altro, un *memorandum* sottoscritto dal Governo e dalle parti sociali, anche se tutti sappiamo e siamo convinti che il Parlamento è, e sempre deve essere, sovrano e autonomo. Mi sembra, per andare alla sostanza, che la formulazione dell'emendamento che la Commissione di merito propone sulla questione della commissione possa sciogliere positivamente alcuni dei nodi che ho indicato. Restano aspetti da migliorare, che illustreremo nel corso dell'esame degli emendamenti che abbiamo presentato come gruppo, con l'obiettivo, non così banale, di evitare sovrapposizioni tra la ricordata commissione ed altri

organismi già previsti.

Onorevoli colleghi, quando parliamo di semplificazione, in questo caso della pubblica amministrazione, dobbiamo evitare - almeno noi - di complicare le cose con le leggi, magari attribuendo alla menzionata commissione gli stessi compiti di altri organismi già previsti. Ritengo che sarebbe straordinariamente importante che, sotto la bandiera della semplificazione, noi stessi parlamentari, nel nostro lavoro, ogni giorno, in ogni provvedimento facessimo attenzione a non complicare, attraverso le norme, procedure che molto spesso sono già difficili in sé. Credo che le parole «merito» ed «efficienza» siano a volte usate a sproposito; in ogni caso, a noi viene chiesto di perseguirle. I miglioramenti che noi proporremo servono a far sì che questo provvedimento semplifichi e non proponga organismi che si accompagnano - fotocopiano, si sovrappongono o si affiancano - ad altre funzioni già previste nel nostro ordinamento. Ritengo che evitare ai cittadini la *via crucis*, qualsiasi *via crucis*, sia un comandamento per noi. Cerchiamo anche noi, con il nostro lavoro, di semplificare le cose a chi deve necessariamente organizzare la pubblica amministrazione e deve cercare di farlo con gli obiettivi che questo provvedimento indica, attraverso procedure che aiutino la trasparenza e la semplicità, non che aggravino le cose (*Applausi dei deputati dei gruppi Sinistra Democratica. Per il Socialismo europeo e Rifondazione Comunista-Sinistra Europea*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il deputato De Corato. Ne ha facoltà.

RICCARDO DE CORATO. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, vorrei svolgere alcune considerazioni generali riguardanti gli emendamenti presentati all'articolo 1. Concordiamo sulla necessità di tutelare il cittadino e le imprese, attraverso una serie di norme che migliorino l'efficienza della pubblica amministrazione e crediamo che la semplificazione e l'accelerazione dei tempi e delle modalità di svolgimento dell'attività amministrativa siano segno di civiltà e di modernità. Più volte, negli ultimi anni, si è intervenuti in questa materia, senza riuscire ad affrontare la situazione in modo organico e complessivo. Non c'è dubbio che il settore del pubblico impiego abbia bisogno di un intervento legislativo definitivo e per questo motivo condividiamo l'intenzione di questo provvedimento. Anche questa volta, però, sembra che non si sia riusciti a pensare ad una riforma profonda e generale. Il complesso sistema di misure presentate all'interno del disegno di legge del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione non sembra adatto al raggiungimento di tale ambizioso obiettivo. Non mancano, in questo provvedimento, singoli aspetti positivi, ma nel complesso esso non risulta del tutto convincente. Stando così le cose, potremmo trovarci tra qualche anno a discutere, ancora una volta, degli stessi irrisolti problemi, a causa di un provvedimento che non è stato in grado di penetrare nelle maglie della questione, ma solo di sfiorarla in superficie.

Ecco perché sarebbe stato più opportuno affrontare alcuni aspetti separatamente con provvedimenti specifici.

Il disegno di legge in esame si caratterizza per la sua eterogeneità; le materie disciplinate sono numerose, così come gli ambiti trattati sono tra loro molto differenziati dando luogo a una vastità che rende difficile orientarsi all'interno di disposizioni tanto eterogenee. Sarebbe stato opportuno trattare singolarmente molte delle materie affrontate nel disegno di legge, in modo da garantire senza dubbio quella chiarezza, semplicità e comprensibilità che sono il fine ultimo dello stesso provvedimento. Molti temi avrebbero potuto costituire l'oggetto di provvedimenti *ad hoc*; invece, si è scelta la strada di riunire in un unico disegno di legge le diverse tipologie di intervento, rendendo complessa l'analisi approfondita del testo in tutte le sue diverse angolazioni.

Pertanto, pur condividendo le motivazioni del provvedimento in esame, non posso che esprimere perplessità per la sua evidente eterogeneità e inorganicità che impediscono alle diverse materie di essere oggetto della dovuta attenzione. Ad esempio, se si vuole affrontare veramente il tema della modernizzazione e di una maggiore efficienza della pubblica amministrazione, non possiamo certo prescindere dal rapporto con i dipendenti, dalla loro retribuzione, dalle nuove forme di contratto e dall'analisi della produttività, perché gli aspetti concernenti la contrattazione nel pubblico impiego e

l'incentivazione alla produttività rappresentano senza dubbio il nodo cruciale della questione. Nel nostro Paese è costume considerare il posto pubblico come una vera e propria fortuna, al riparo da ogni rischio; ebbene, è ora che si lavori per cambiare tale mentalità anche perché numerose indagini hanno denunciato situazioni al limite, e chi, come me, lavora da anni nella pubblica amministrazione, oltre a toccare con mano ogni giorno il valido lavoro di tutte quelle persone che si spendono per migliorare la cosa pubblica e i servizi al cittadino, conosce - purtroppo - anche il lassismo di molti altri.

Se non s'interviene in modo incisivo, rischiamo che oltre al peggioramento della qualità dei servizi offerti, crescano sempre di più la sfiducia e l'insoddisfazione che vivono in questo momento la maggior parte dei nostri concittadini. Inoltre, se è pur vero che adesso la stessa politica è sotto i riflettori, perché accusata di sprechi e inefficienze, migliorare una pubblica amministrazione, sicuramente inadeguata, sarebbe un segnale importante.

Non entrerò nel merito della questione, ma riguardo alla creazione di un'autorità indipendente e autonoma sulla valutazione dei dipendenti della pubblica amministrazione, rilevo come le parti sindacali abbiano condizionato, in sede di Commissione, una parte della maggioranza che si è fatta portavoce di richieste ferme e decise. A tal proposito, non escludiamo il confronto con le parti coinvolte, ma rifiutiamo un modello di continue concertazioni che allungano oltre modo l'iter di un provvedimento, in molti casi impedendone una serena valutazione.

Il Parlamento e il Governo devono essere scevri da condizionamenti e liberi di portare avanti una riforma importante come questa, altrimenti si rischia di imbavagliare l'attività legislativa. Non possiamo negare che ciò sia già accaduto in molte altre occasioni.

Come ho affermato inizialmente, condividiamo la necessità di un intervento legislativo nel settore della pubblica amministrazione, dato che il settore pubblico costituisce la risposta alle necessità di tutti i cittadini con un insieme di servizi che, spesso, vengono offerti soprattutto ai più deboli, i quali non hanno altra scelta se non quella di affidarsi alle istituzioni. L'efficienza delle strutture e dei suoi dipendenti è, pertanto, un requisito fondamentale affinché l'amministrazione sia un sostegno valido per tutta la popolazione, fornendo quelle risposte alle quali ogni cittadino ha diritto, dal momento che paga le tasse.

Ci auguriamo quindi, signora rappresentante del Governo, che si possa proseguire con un confronto aperto sugli emendamenti per portare avanti la migliore delle leggi possibili, anche perché, come lei sa, la pubblica amministrazione riflette in qualche modo l'immagine di uno Stato e delle sue ambizioni più alte, e l'Italia è ormai chiamata dall'Unione europea e dai suoi cittadini a uno standard sempre più alto di efficienza e qualità.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il deputato Costantini. Ne ha facoltà.

CARLO COSTANTINI. Signor Presidente, consideriamo con grande favore e interesse tutti gli interventi che mirano a razionalizzare e a rendere più efficace e più efficiente l'azione della pubblica amministrazione, ma già durante i lavori in Commissione abbiamo sollevato un dubbio, una perplessità alla quale non è stata fornita una risposta completa: cos'è, oggi, una pubblica amministrazione? È un soggetto di diritto pubblico, un ente pubblico, un comune, una regione, lo Stato o è piuttosto il soggetto, anche di diritto privato, che esercita un'attività amministrativa? Se ci poniamo dalla parte dei cittadini e delle imprese, oggi è indifferente che l'attività amministrativa sia esercitata da un soggetto pubblico o privato. Perciò consideriamo opportuno - e per tale ragione abbiamo presentato alcune proposte emendative - cambiare l'approccio: non è necessario soltanto intervenire sulla pubblica amministrazione in senso stretto, è molto più importante intervenire sull'esercizio dell'attività amministrativa. Infatti, conosciamo tutti le scelte - molto spesso dissennate - di moltissime pubbliche amministrazioni, che hanno deciso di esternalizzare la gestione di attività amministrative, trasferendole a soggetti di diritto privato.

Quindi, insistere sull'esigenza di modernizzare la pubblica amministrazione, non considerando che oggi una gran parte dell'attività amministrativa non è più esercitata dalla pubblica amministrazione

in senso stretto, perché è stata trasferita all'esterno, in capo a soggetti di diritto privato, è un errore: è la ragione per cui abbiamo presentato una serie di proposte emendative, che non fanno altro che recepire la giurisprudenza costante di tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato. Porto l'esempio del diritto di accesso agli atti di società di diritto privato che esercitano un'attività amministrativa: tali società, su tutto il territorio nazionale, continuano a negare il diritto di accesso ai cittadini, agli utenti ed ai consumatori. Costoro sono costretti, in ogni occasione, a rivolgersi al TAR e, successivamente, al Consiglio di Stato. Il Consiglio di Stato ormai, in un'innumerabile serie di casi, ha riconosciuto il diritto d'accesso a cittadini e consumatori.

Abbiamo presentato un emendamento che mira ad estendere tutte le norme sul procedimento amministrativo anche ai soggetti di diritto privato, quando esercitano un'attività amministrativa, proprio per far sì che la natura del soggetto che esercita l'attività diventi molto meno importante rispetto al tipo di attività esercitata. È anche questa la ragione per la quale abbiamo presentato una proposta di modifica dell'articolo 50 del codice delle amministrazioni digitali, al fine di vincolare anche tali soggetti all'istituzione di propri siti Internet accessibili, trasparenti e fruibili. Infatti, quella stessa attività che, fino a qualche anno fa, veniva esercitata dalle pubbliche amministrazioni, oggi è stata trasferita in capo a soggetti di diritto privato e non vorremmo che tali processi di esternalizzazione fossero stati attuati, in molte occasioni, proprio per eludere le norme, proprio per usufruire della capacità e della libertà di azione che la Società per azioni e la Società a responsabilità limitata consentono, rispetto ai vincoli procedurali ai quali sono sottoposte le pubbliche amministrazioni. Si tratta di un metodo e di un contributo che abbiamo voluto fornire attraverso alcune proposte emendative (in parte sono state recepite, altre speriamo che lo possano essere durante la discussione in Assemblea), perché l'approccio non deve essere quello astratto di chi considera il soggetto da riformare: l'approccio deve essere concreto e deve essere attuato dopo aver valutato quale sia l'impatto dell'attività amministrativa nei confronti dei cittadini e delle imprese. Se nella situazione attuale, con l'articolo 113 del testo unico degli enti locali, che tarda ad essere riformato, ci rendiamo conto del fatto che, nella stragrande maggioranza del Paese, l'intera gestione dei servizi pubblici locali è delegata, trasferita ed esternalizzata a soggetti di diritto privato, capiamo che modernizzare la pubblica amministrazione senza considerare tale nuova realtà, di fatto costituisce un errore.

Abbiamo presentato anche proposte emendative che tendono a definire il destino del personale delle pubbliche amministrazioni, quando la gestione dei servizi viene trasferita all'esterno, a soggetti di diritto privato. In precedenza ho ascoltato le dichiarazioni di inammissibilità del Presidente, che ha dichiarato ammissibile una parte, quella che vincola l'ente pubblico che decide di esternalizzare il servizio, a trasferire insieme con il servizio tutta la dotazione di personale dipendente; infatti, in moltissimi casi e realtà presenti sul territorio nazionale, abbiamo assistito al trasferimento della sola gestione del servizio: il personale è rimasto in carico all'ente locale a «girarsi i pollici» e le società hanno assunto, senza concorsi, tutto il personale che prima era impegnato all'interno della pubblica amministrazione.

Il primo capoverso dell'articolo aggiuntivo Costantini 18.030 è stato dichiarato ammissibile, cioè quello che vincola la pubblica amministrazione ad un accordo preventivo rispetto al trasferimento del personale in capo alla stessa amministrazione che esercitava il servizio a carico della società di diritto privato.

È stato invece dichiarato inammissibile il capoverso successivo che vincola il reclutamento del personale da parte di queste società a concorsi pubblici. Francamente non sono riuscito a comprendere la differenza, in termini di valutazione di ammissibilità dell'articolo aggiuntivo, che esiste tra il tema del trasferimento del personale, in capo all'ente, trasferito alla società di diritto privato che gestisce il servizio, e quello della gestione del reclutamento del personale attraverso gli strumenti di programmazione e di concorso previsti per la pubblica amministrazione. Questo aspetto previsto nell'articolo 113 del Testo unico degli enti locali è un disastro. Moltissimi enti locali stanno progressivamente trasferendo e scaricando il loro indebitamento sui bilanci di queste società di diritto privato, e tanti enti locali evitano, nonostante le raccomandazioni continue

della Corte dei conti, di trasferire sui loro bilanci l'indebitamento di quelle società. Tra un anno o due potremmo trovarci di fronte ad una quantità di debiti comunque riconducibili alla pubblica amministrazione che oggi sono trasferiti nelle pieghe del bilancio di questa amministrazione. Considerato anche il disegno di legge delega, che giace al Senato da un anno e mezzo, e che, una volta approvato, renderà necessario un altro anno di tempo per mettere le mani su questo sistema, credo che questa iniziativa così lenta (e che tarda a dare risultati) difficilmente potrà produrre risultati. Questa legge probabilmente vedrà la luce quando la situazione sarà già diventata catastrofica. Forse non sapete che sul territorio vi sono comuni di cinquemila o seimila abitanti che hanno costituito due, tre, anche quattro società *in house*: una società per la gestione dell'asilo nido, un'altra per la gestione della mensa dell'asilo nido, e in ogni società vi sono cinque consiglieri d'amministrazione, tre revisori dei conti, con un costo complessivo che supera le stesse spese di funzionamento dei consigli comunali. Si tratta di un problema molto serio.

In un contesto come questo, nel quale parliamo di modernizzazione della pubblica amministrazione, non possiamo non considerare l'esigenza di modernizzare tutti i soggetti che esercitano l'attività amministrativa, che siano enti pubblici o che siano soggetti di diritto privato.

Devo dire che il relatore è stato disponibile rispetto a queste sollecitazioni. Vi è stato un confronto in Commissione, alcune parti della legge sono state migliorate e ci aspettiamo che il confronto e il dibattito in Aula porti ulteriori miglioramenti.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare invito il relatore ad esprimere il parere della Commissione.

ORIANO GIOVANELLI, *Relatore*. Signor Presidente, la Commissione invita al ritiro del subemendamento Attili 0.1.103.2, mentre esprime parere contrario sul subemendamento Costantini 0.1.103.1. La Commissione raccomanda l'approvazione del suo emendamento 1.103, mentre esprime parere contrario sugli emendamenti Costantini 1.75, Boscetto 1.26, Giudice 1.76 e 1.80, Boscetto 1.27 e 1.11, Bafile 1.71, Buontempo 1.72, Giudice 1.77, D'Alia 1.73 nonché sull'emendamento Costantini 1.74. La Commissione raccomanda l'approvazione del suo emendamento 1.100. La Commissione esprime, inoltre, parere contrario sull'emendamento Giudice 1.78, mentre raccomanda l'approvazione del suo emendamento 1.101. La Commissione raccomanda altresì l'approvazione dei suoi subemendamenti 0.1.102.100 e 0.1.102.101, e del suo emendamento 1.102. La Commissione esprime, infine, parere contrario sugli emendamenti Boscetto 1.24, 1.28 e 1.23, nonché sull'emendamento Giudice 1.79.

PRESIDENTE. Il Governo?

BEATRICE MARIA MAGNOLFI, *Sottosegretario di Stato per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione*. Signor Presidente, il parere del Governo è conforme a quello espresso dal relatore.

PRESIDENTE. Secondo le intese intercorse tra i gruppi il seguito dell'esame di questo provvedimento è rinviato alla seduta di domani, dopo l'esame dei disegni di legge di ratifica.