

Legge n. 124/2015

La riforma della pubblica amministrazione

LEGGE 7 AGOSTO 2015, N. 124

Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche - *G.U. 13 agosto 2015, n. 187**(Omissis)*

Il contesto e gli obiettivi della riforma *di Bernardo Giorgio Mattarella (*)*

La L. 7 agosto 2015, n. 124 è una tappa importante di un ampio percorso di riforma. Altrettanto importante sarà l'attuazione. Essa non introduce nuove discipline, ma prevede la revisione di numerose discipline generali relative al sistema amministrativo, in gran parte da operare attraverso deleghe legislative. Tra i suoi obiettivi, quelli di rafforzare l'unitarietà del sistema amministrativo e di introdurre flessibilità all'interno delle amministrazioni.

Una legge di manutenzione straordinaria

L'amministrazione pubblica italiana ha bisogno di essere riformata? E serve una legge per farlo? Alla prima di queste due domande è difficile dare una risposta negativa perché, al di là dei parziali progressi e delle meritorie isole di eccellenza, negli ultimi decenni il sistema amministrativo è stato un freno più che un fattore di sviluppo. Nell'organizzazione del lavoro, nella gestione delle risorse e nell'erogazione delle prestazioni, ha accumulato ritardi quotidianamente riscontrati da cittadini e imprese. La risposta alla seconda domanda è meno scontata, perché questi ritardi sono spesso dovuti alla cattiva o mancata attuazione delle leggi, se non all'eccesso e al disordine di esse. La legge, quindi, non è certo sufficiente, ma spesso è necessaria per correggere difetti di leggi precedenti e, ove possibile, per delegificare e riordinare.

È quello che fa la legge Madia, che introduce norme relative ad aspetti centrali dell'organizzazione e del funzionamento della pubblica amministrazione,

ma in massima parte interviene su discipline esistenti, spesso per alleggerirle e semplificarle, in qualche caso per codificarle, comunque per adeguarle ai tempi. Non un ulteriore pannello del mosaico, dunque, ma la revisione di alcune parti del disegno.

Le materie sono molte e importanti: tra le altre, l'organizzazione della Presidenza del Consiglio e dei ministeri, l'amministrazione periferica dello Stato, gli enti pubblici, le società partecipate, le camere di commercio, le forze di polizia, il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, il procedimento amministrativo, l'autotutela, la trasparenza amministrativa, l'amministrazione digitale, i servizi pubblici locali. Per l'ampiezza dell'intervento, la legge può forse essere paragonata al processo riformatore degli anni Novanta, del quale riprende alcuni temi (come la liberalizzazione, la semplificazione e l'accorpamento degli uffici periferici), più che alle riforme settoriali dell'ultimo quindicennio.

Incidendo su discipline ampie e complesse, la legge fa largo ricorso alla delega legislativa. Dei suoi 21 articoli (oltre ai due finali, contenenti

(*) L'autore è capo dell'Ufficio legislativo del Ministro della semplificazione e della pubblica amministrazione e, in tale

qualità, responsabile della redazione di gran parte della legge commentata. Le opinioni espresse sono soltanto dell'autore.

Analisi della normativa Pubblica amministrazione

clausole di garanzia delle autonomie speciali e della finanza pubblica): 13 contengono deleghe legislative (qualcuna "multipla", come quella in materia di organizzazione amministrativa, che richiederà più decreti legislativi); uno detta principi e criteri direttivi comuni a diverse deleghe; e uno prevede un regolamento di delegificazione.

D'altra parte, poiché si tratta di rivedere discipline esistenti, quasi tutti gli articoli procedono (o delegano il Governo a procedere) non introducendo nuovi e autonomi plessi normativi, ma novellando o codificando leggi vigenti. Più in dettaglio: quattro deleghe sono volte all'elaborazione di testi unici (in materie importanti come il lavoro pubblico, le partecipazioni pubbliche, i servizi pubblici locali e il processo dinanzi alla Corte dei conti); una è volta a ripulire l'ordinamento da norme non più attuali e adempimenti attuativi ormai superflui; le altre deleghe si tradurranno in modifiche a leggi esistenti (il codice dell'amministrazione digitale, la legge sul procedimento amministrativo, il decreto legislativo sulla trasparenza amministrativa, quelli sulla Presidenza del Consiglio e sui ministeri, la legge sulle camere di commercio e altre ancora) o in testi unitari (come quello che elencherà le attività soggette a silenzio-assenso e segnalazione certificata di inizio di attività); e anche gli articoli che non contengono deleghe procedono direttamente a novellare leggi esistenti (la legge sul procedimento, quella sull'Ordine al merito della Repubblica, quella sull'Avvocatura dello Stato, il codice dell'ordinamento militare), con l'unica eccezione dell'articolo sulla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, che peraltro potrà confluire nel nuovo testo unico del lavoro pubblico.

Si potrebbe certamente discutere dell'opportunità di operare un così ampio intervento con un solo atto normativo, che ha impegnato il Parlamento in un gran numero di questioni importanti e costringe il Governo a un notevole sforzo di attuazione. Ma la discussione dovrebbe tenere conto di due fattori. In primo luogo, il numero limitato di leggi che possono essere approvate da un Parlamento continuamente impegnato in importanti riforme, nella conversione di decreti-legge e in manovre finanziarie: difficoltà che induce spesso a introdurre contenuti ulteriori, possibilmente omogenei a quelli originali, nei pochi veicoli destinati ad arrivare in porto. In secondo luogo, il difetto di alcune recenti riforme amministrative, che hanno perseguito un solo obiettivo (la valutazione dei rendimenti, la trasparenza amministrativa, la prevenzione della corruzione) trascurandone altri (come la semplificazione amministrativa) e sopravvalutando le pos-

sibilità di attuazione: difetto che può essere evitato con un intervento complessivo.

Il percorso parlamentare

I fattori appena enunciati - le difficoltà del percorso parlamentare e l'ampiezza del disegno - spiegano le ragioni per le quali, dopo tre letture e circa un anno, la legge è uscita dal Parlamento decisamente più lunga di come vi era entrata (con sette articoli in più). Ma non si può dire che ne sia uscita peggiorata: al contrario, in entrambe le Camere vi è stato un perfezionamento, se non una sostanziale revisione, di ciascun articolo, che ha posto rimedio alla fretta dell'iniziale redazione di alcune disposizioni.

Inevitabilmente è stata introdotta qualche disposizione discutibile, per esempio in materia di concorsi pubblici: come quella volta a impedire che in essi si dia rilievo al lavoro a tempo determinato svolto negli uffici di diretta collaborazione (sbagliando vistosamente bersaglio, per colpire candidati spesso giovani e qualificati, che hanno svolto funzioni importanti e superato dure selezioni) e quella volta a vietare la preselezione in base al voto di laurea (dando agli studenti il seguente messaggio: se puntate al settore privato, impegnatevi per un voto alto; per il settore pubblico basta il "pezzo di carta"), anche se non - fortunatamente - la valutazione del voto stesso tra i titoli. Parimenti, è stata stralciata qualche disposizione forse troppo innovativa o sofisticata, come quella contenente un catalogo di definizioni di pubblica amministrazione, che avrebbe potuto rendere più consapevole l'attività del legislatore e quella dell'interprete, ma che è stata vittima dei fraintendimenti di chi le ha attribuito una portata sostanziale e di chi è rimasto legato a una nozione unica di pubblica amministrazione.

Nel complesso, tuttavia, il bilancio del lavoro parlamentare è positivo: la legge ha mantenuto il suo impianto e l'omogeneità di contenuti: essenzialmente disposizioni generali sull'organizzazione e sul funzionamento delle amministrazioni. Non sono state introdotte norme di favore per l'una o l'altra categoria di dipendenti o per singoli funzionari, né misure concrete, volte a risolvere problemi contingenti: rischio che incombe sempre sul cammino parlamentare di una proposta di legge in questa materia.

Non vi sono stati grandi dibattiti sui principi o sull'impianto generale della riforma: come spesso avviene per materie un po' specialistiche, solo pochi senatori e pochi deputati hanno partecipato attivamente alla discussione sui caratteri generali e qualificanti della legge e hanno offerto significativi

contributi a diversi articoli; altri hanno concentrato la propria facoltà emendativa su specifiche previsioni, per le quali avevano un interesse individuale o di partito; molti si sono confrontati su aspetti che hanno impegnato anche gli organi di stampa, ma relativamente marginali nell'economia del provvedimento. Confronto, peraltro, spesso sostanzialmente viziato: nel discutere sull'abolizione della figura del segretario comunale, per esempio, si è ignorato che la nuova figura del dirigente di ente locale è molto più simile a quella del segretario comunale che a quella dell'attuale dirigente; e nel discutere della confluenza delle sovrintendenze ai beni culturali negli uffici territoriali dello Stato - apparentemente più problematica, chissà perché, di quella degli uffici scolastici, dei comandi dei vigili del fuoco, degli uffici per la repressione delle frodi agroalimentari, dei centri per la giustizia minorile o degli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera - si è confusa una questione di organizzazione degli uffici con una di specializzazione e professionalità del personale e si è ragionato come se il Ministero dei beni culturali non fosse già tenuto a rispettare l'indirizzo politico del Governo.

Poco hanno eccitato gli animi, invece, innovazioni ben più significative per gli addetti ai lavori, come il diritto di accesso di tutti i cittadini ai documenti amministrativi, i limiti temporali all'autotutela amministrativa, lo svolgimento della conferenza di servizi in via telematica, il principio di proporzionalità nelle deroghe al diritto privato per le società con partecipazione pubblica, la centralizzazione dei concorsi e l'eliminazione delle piante organiche delle pubbliche amministrazioni.

Questa combinazione di attenzione e disattenzione è stata forse la fortuna della legge Madia, che - a dispetto dei momenti di tensione tra i partiti e all'interno di essi - ha beneficiato di un clima costruttivo e di una buona disponibilità al confronto da parte di esponenti di varie opposizioni. A differenza di altre importanti leggi recenti, è stata approvata senza voti di fiducia. La sua ricchezza di contenuti ha probabilmente aiutato a valutare ciascuna disposizione nella sua giusta portata e quindi a superare le spinte conservatrici, puntualmente manifestatesi in emendamenti parlamentari, per lo più respinti. Quasi ogni articolo della legge ha uno o più oppositori, ma il consenso sull'insieme delle misure ha fatto sì che l'interesse generale prevalesse su quelli particolari o che il bilanciamento non pregiudicasse gli obiettivi di riforma.

Gli obiettivi della riforma

I suoi principali obiettivi possono essere forse sintetizzati nei concetti di unitarietà del sistema amministrativo e di flessibilità nell'organizzazione delle amministrazioni.

Il primo è la reazione a un diffuso modo di intendere il proprio ruolo da parte di molti pubblici dipendenti, che si traduce anche in modelli organizzativi e prassi amministrative distorti: un'idea di separazione di ciascuna amministrazione rispetto a tutte le altre, che determina non solo la massimizzazione del relativo interesse, ma anche l'indifferenza per gli interessi curati dalle altre amministrazioni, se non la contrapposizione o competizione, nonché un senso di appartenenza esclusiva del dipendente alla propria amministrazione (ministero, ente pubblico, amministrazione locale), con conseguente sacrificio dell'interesse generale e dello stesso principio costituzionale per cui ciascun dipendente è al servizio dell'intera Nazione. La legge, naturalmente, non rinnega le attribuzioni delle varie amministrazioni né i diversi gradi di autonomia riconosciuti dall'ordinamento, ma introduce alcuni elementi volti a rafforzare il principio unitario. Lo fa con innovazioni come: i ruoli unici della dirigenza amministrativa, per favorire l'osmosi tra le amministrazioni; gli uffici territoriali dello Stato, per rafforzare l'unità dell'amministrazione periferica; i rappresentanti unici nella conferenza di servizi, per costringere gli uffici dello stesso ente a coordinarsi; la mobilità del personale, per creare un mercato dei dipendenti pubblici e favorire l'allocatione ottimale delle risorse umane; e anche il silenzio-assenso tra amministrazioni e i limiti all'autotutela amministrativa, per fare sì che le amministrazioni si presentino al cittadino con una voce sola, coerente nel tempo.

L'esigenza di flessibilità, invece, si riscontra all'interno delle amministrazioni, spesso ingessate da regole e prassi introdotte in contesti superati, incapaci di ripensare le scelte organizzative, in difficoltà di fronte allo sviluppo tecnologico. La flessibilità serve in primo luogo nelle norme sull'amministrazione digitale, troppo rigide e in parte legate a logiche obsolete: norme che richiedono di essere aggiornate e alligierite, delegificando la disciplina dove il progresso è troppo rapido perché il legislatore tenga il passo. Essa serve, in secondo luogo, nell'organizzazione amministrativa, in relazione alla quale la legge consente un intervento straordinario sull'esistente (con soppressioni e accorpamenti di enti e redistribuzione di competenze) e meccanismi di adattamento più rapidi a regime (in ordine, per esempio, all'organizzazione dei ministeri o alle funzioni strumentali).

Analisi della normativa Pubblica amministrazione

Serve, infine, nella gestione del personale, ancora legata a un modello - quello delle piante organiche, dei ruoli separati e delle carriere interne alle amministrazioni - costruito in altri tempi, per amministrazioni di dimensione contenuta e funzioni limitate e costanti, ma poco compatibile con la capacità di adattamento oggi loro richiesta e anche con il principio del merito.

Naturalmente la legge persegue anche numerosi altri obiettivi, più o meno specifici. In alcuni casi si tratta di politiche non nuove, come quella della semplificazione amministrativa. Spesso di rivedere gli strumenti di politiche più recenti, come la valutazione dei rendimenti e la trasparenza amministrativa, che sono stati definiti proprio ignorando il principio di semplificazione e gravando amministrazioni e privati di inutili oneri burocratici. O di coordinare queste politiche con discipline consolidate: quella della valutazione con quella della finanza pubblica, quella della trasparenza con quella delle banche dati pubbliche.

Non è estraneo alla legge l'intento di assicurare un più efficiente uso delle risorse pubbliche e di limitare sprechi e privilegi ingiustificati. Dal punto di vista della finanza pubblica, peraltro, il suo valore consiste decisamente più negli effetti di crescita economica che nei risparmi di spesa: il Documento di economia e finanza del 2015 attribuisce alla riforma della pubblica amministrazione un impatto sul prodotto interno lordo superiore, nel lungo periodo, all'uno per cento.

I contenuti della legge

La legge contiene disposizioni molto generali, come quelle sull'amministrazione digitale e quelle sul procedimento amministrativo, e disposizioni più specifiche, come quelle sull'Avvocatura dello Stato e sull'Ordine al merito della Repubblica. Alcune trattano dei rapporti tra amministrazioni e cittadini, altre si concentrano sugli apparati amministrativi. Alcune deleghe legislative (come quella sulla dirigenza) hanno criteri molto dettagliati, per altre (come quella sulle forze di polizia) la sinteticità dei criteri non rende giustizia all'importanza delle materie.

Al di là dei quattro capi in cui la legge è articolata, le sue previsioni sono riconducibili a quattro problemi generali.

In primo luogo, la divisione del lavoro tra settore pubblico e settore privato. Naturalmente la legge non prevede una revisione complessiva delle funzioni amministrative, compito che non può realisticamente essere affidato a una sola legge. Ma molte sue parti hanno un impatto su ciò che la

pubblica amministrazione fa: la revisione dell'organizzazione dei ministeri, la possibilità di sopprimere o accorpate enti, la disciplina dei limiti all'assunzione di partecipazioni azionarie, quella dell'individuazione dei servizi pubblici locali, quella delle attività delle camere di commercio e, non ultima, quella delle forme di controllo sulle attività dei privati. Come si vede, molte di queste norme hanno un'ispirazione liberale, essendo volte a ridurre il peso (burocratico e fiscale) dell'amministrazione sull'attività dei privati.

In secondo luogo, l'organizzazione del lavoro nel settore pubblico. Essa va innanzitutto liberata dall'eccesso di norme e dal loro disordine, delegificando e codificando. Va poi adeguata al progresso tecnologico, per sfruttarne le potenzialità ed erogare ai cittadini, per quanto possibile, servizi a distanza. Va impostata in termini di maggiore flessibilità, come sopra osservato. Va liberata da rigidità e automatismi, come quelli che le disposizioni relative a specifiche amministrazioni tendono a rimuovere. E va resa pienamente trasparente, per assicurare la responsabilità dell'apparato di fronte ai suoi padroni, cioè i cittadini.

In terzo luogo, la gestione del personale, in ordine alla quale - accanto a disposizioni più specifiche, quali quelle relative agli enti di ricerca e alle forze armate - la riforma più importante è quella della dirigenza, che mira a introdurre una vera competizione nel conferimento di ciascun incarico (e pertanto è molto avversata da chi, nell'attuale assetto, ha posizioni garantite) e, di conseguenza, consentire che la carriera si svolga non solo in costante salita, ma anche in occasionale discesa. A questa riforma vengono rivolte accuse di *spoils system*, poco convincenti se si considera il modo in cui oggi i dirigenti fanno carriera e ottengono gli incarichi più elevati: per scelta politica e senza il temperamento delle commissioni indipendenti, che la legge introduce. Sono particolarmente innovativi anche alcuni dei criteri di delega per un nuovo testo unico del lavoro pubblico che, a differenza di quello vigente, potrà essere realmente unico, e magari anche scritto in modo intelligibile.

Infine, i processi decisionali. Una peculiarità delle pubbliche amministrazioni rispetto alle organizzazioni private è la titolarità di numerosi poteri, che comportano scelte. Ma i poteri sono spesso eccessivi o superflui e le scelte sono spesso impedito dall'inadempienza di singole amministrazioni, sono compiute sulla base di regole troppo complesse o sono esposte a ripensamenti, a danno di cittadini e imprese. Le norme sul procedimento servono, per un verso, a limitare i poteri delle amministrazioni

(semplicemente eliminando le relative previsioni o introducendo regimi più liberali per lo svolgimento delle attività private) e, per un altro verso, a tutelare il privato dall'inefficienza e dall'incoerenza (così le disposizioni sul silenzio-assenso tra amministrazioni e sull'autotutela).

L'attuazione della riforma

La L. n. 124 ha un prima e un dopo, che vanno menzionati. Essa è un momento importante di un processo di revisione della legislazione amministrativa, cominciato nella primavera del 2014 con una consultazione pubblica, seguita dal D.L. n. 90 di quell'anno. Il processo proseguirà con l'esercizio del-

le numerose deleghe e con la successiva attuazione. Un attento monitoraggio e interventi correttivi saranno necessari. In ciascuna di queste fasi, le difficoltà e le resistenze saranno grandi. Tra le principali, quella di non poter contare su nuove risorse finanziarie e di non poter spendere nel breve termine nulla delle risorse risparmiate nel lungo.

Ritornando alle domande poste all'inizio di questo scritto, nessuno si illude che questa legge basti a migliorare il funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Se il programma che essa delinea condurrà ai risultati sperati, dipenderà in massima parte dal lavoro che è iniziato con la sua entrata in vigore.

L'amministrazione digitale e la trasparenza amministrativa

di Bruno Carotti

Digitalizzazione e trasparenza hanno obiettivi di ampio respiro, che ne rendono impervi i sentieri: la prima, intesa non solo come tecnica del procedere, ma soprattutto come ridefinizione dei servizi resi ai cittadini, entra a far parte della "sostanza" dell'attività della P.A. La seconda passa attraverso il miglioramento delle disposizioni vigenti, carenti quanto a coordinamento e sistematica. I due versanti, apparentemente separati, si incrociano spesso, mostrando una funzionalizzazione comune degli strumenti. In questo senso, la L. n. 124 del 2015 presenta uno spirito unitario, volto a cogliere i punti di connessione tra le diverse discipline; uno spirito che avrà bisogno di passare dalla potenza all'atto, vista l'indole della delega, la coesistenzialità dell'attuazione e la necessità di misurarsi con la prassi.

I canali della riforma

Le misure introdotte dalla L. n. 124 del 2015 in materia di digitalizzazione e trasparenza si muovono lungo tre linee direttrici. Operano una concentrazione degli strumenti, mediante la loro ridefinizione. Segnano un punto di rottura rispetto all'ero-gazione dei servizi per i cittadini, che assumono prevalenza nell'ottica del legislatore. Costruiscono un ponte, connettendo sul piano normativo gli strumenti che, sul piano amministrativo, possono far dialogare i due campi della digitalizzazione e della trasparenza.

Sedici i criteri direttivi dettati per la digitalizzazione, otto per la trasparenza, che nell'insieme mostrano come, tra i due concetti ancillari della legge - unitarietà e flessibilità - sia il secondo a prevalere (1). Il testo approvato, infatti, coniuga la fissità del nucleo contenuto nelle prescrizioni primarie

con la mobilità delle orbite applicative dei singoli strumenti - spostando sul piano attuativo la possibilità di misurarne la concretezza. La legge, per ora, definisce gli elementi portanti e, soprattutto, l'intento di assicurare effettività agli strumenti utilizzati, tramite la loro "ridefinizione" e "precisazione" (veri e propri *trait d'union* tra le due materie) - per colmare i vuoti di un processo per molti versi incompiuto.

Sarà, naturalmente, l'esercizio della delega e l'adozione delle norme secondarie a delineare i tratti concreti della riforma. Allo stato, la legge ricerca l'effettività di questi due versanti, centrali in una visione complessiva della riforma della pubblica amministrazione: lo si vedrà, di seguito, prima con un'analisi separata, poi con qualche riflessione congiunta.

(1) Su tali concetti, si v. le considerazioni di B.G. Mattarella, *supra* in questo numero.