

LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AGLI ENTI LOCALI

Il recente rapporto *Survey 2017* dell'OCSE sull'Italia ha indicato chiaramente quali sono le vie da seguire affinché il nostro Paese sia in grado di affrontare le sfide economiche e sociali. Secondo l'OCSE, oltre a migliorare le condizioni per poter fare impresa e a ridurre la povertà, è necessario procedere con maggiore convinzione nel processo di ammodernamento del sistema amministrativo. L'insieme di queste misure permetterà, infatti, di aumentare investimenti, innovazione, produttività aggregata nonché di ottenere una crescita economica inclusiva e sostenibile. In altri termini, il rapporto conferma l'opinione diffusa secondo cui lo sviluppo economico e sociale di un paese dipende in larga misura dall'efficienza delle sue istituzioni.

Sotto quest'ultimo aspetto, gli ultimi tre lustri del ventesimo secolo sono stati contrassegnati da uno straordinario sviluppo delle politiche di trasformazione del settore pubblico in tutto il mondo. In Italia, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, le pubbliche amministrazioni sono state investite da una tumultuosa ma appassionante stagione di riforme (Cassese, Bassanini e Brunetta, solo per citare quelle più importanti).

Più recentemente, il processo di ammodernamento del sistema amministrativo (e in generale del sistema istituzionale) è stato un obiettivo prioritario del Governo Renzi. Si inserisce in quest'ottica la c.d. "legge Madia" che, per un verso, ha introdotto norme relative ad aspetti centrali dell'organizzazione e del funzionamento della PA e, per altro verso, ha "rivisto" discipline esistenti, spesso per alleggerirle e semplificarle, in qualche caso per codificarle, comunque per adeguarle ai tempi.

Le materie toccate dalla novella legislativa sono numerose 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. Come è stato altrove già evidenziato, 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.

Tralasciando le mere questioni di dettaglio, il presente documento ha lo scopo di stimolare un confronto più generale sullo stato attuale dei pubblici poteri partendo da tre temi fondamentali: 1) rapporto tra amministrazione e politica; 2) rapporto tra vincoli di bilancio e amministrazione; 3) rapporto tra spesa pubblica ed enti locali.

1) Rapporto tra politica e amministrazione.

Il punto di partenza è la condivisione della tesi secondo cui una buona classe dirigente è uno strumento fondamentale per qualsiasi governo. La realizzazione degli obiettivi definiti dalla politica richiede, infatti, apparati funzionanti, a cui oggi vengono richieste competenze specifiche e specialistiche che vanno ben oltre la mera conoscenza giuridica nell'esercizio delle funzioni e dei compiti affidati.

Ecco che allora un primo punto di osservazione per analizzare il rapporto tra amministrazione e politica è quello della realizzazione di una corretta e chiara distinzione tra le funzioni d'indirizzo e quelle di gestione. Le prime, infatti, attengono all'ambito delle idee e della politica, nel suo significato più alto di una certa visione della società. Le funzioni di gestione, invece, attengono alla conduzione e alla formulazione delle strategie più idonee per realizzare determinati obiettivi, in modo da garantire l'efficienza e il buon funzionamento della cosa pubblica. La difficoltà di distinguere i due ambiti, tuttavia, è spesso stata utilizzata come alibi per non chiarire definitivamente i rapporti tra politica e dirigenza, tanto che, al di là delle leggi generali che disciplinano i singoli aspetti del rapporto di lavoro della classe dirigente, permangono nel nostro ordinamento singole previsioni che consentono alla politica comunque anche di conservare alcune funzioni di amministrazione.

Su questo versante, occorre ricordare che con il decreto legislativo attuativo della delega della citata legge Madia si va verso il graduale superamento della dotazione organica e dei tagli lineari in materia di personale per arrivare alla definizione di obiettivi di contenimento differenziati in relazione alle caratteristiche degli enti (tipologia, dimensione, ecc.).

Quanto all'invecchiamento degli organici, il divieto di trattenimento in servizio, il divieto di conferire incarichi a personale in quiescenza, vanno nella direzione di favorire un effettivo ricambio generazionale.

Rispetto al tema dei "diritti/doveri" dei pubblici dipendenti, sempre con la legge delega n. 124/2015 ed il successivo decreto attuativo in materia di pubblico impiego, sono stati totalmente ridisegnate le forme ed i tempi del procedimento disciplinare, nell'ottica della semplificazione e della razionalizzazione. Un quadro preciso di diritti cui fa da contraltare un quadro altrettanto preciso di doveri e soprattutto un potere disciplinare esercitabile in modo reale e concreto da parte del datore di lavoro.

Ma vi è di più. Mentre la politica è in perenne trasformazione, in un sistema di alternanza democratica, l'amministrazione ha una natura stabile e, quindi, preesiste e va oltre i cicli politici. È un dato oggettivo che, con sempre maggiore frequenza, l'amministrazione ha più esperienza dei politici o che i politici non hanno né competenza specifica né interesse sui temi dello Stato e delle

istituzioni (che pure costituiscono il pilastro fondamentale su cui si reggono i pubblici poteri nell'epoca moderna). Complice anche la brevità dei cicli politici, oltre che il dislivello creato dalla differente natura tra il ciclo elettorale e quello amministrativo, la politica finisce, spesso, per essere mossa prevalentemente da un interesse a ottenere risposte concrete nel breve periodo. In altri termini, la politica non dedica quella cura e quell'attenzione necessarie per passare dalle soluzioni di breve periodo alla costruzione di un modello, di un sistema di governo dei processi, che produca effetti anche nel medio o lungo periodo. Questo tipo di disallineamento di orizzonti è ancora più marcato e delicato in temi come la gestione del ciclo economico, che, necessariamente, richiede una visione lunga e non breve o orientata alle tornate elettorali.

Un brevissima considerazione deve essere svolta, infine, sulla digitalizzazione della PA. Il tema delle banche dati è un tema cruciale su cui si gioca la funzionalità di tutta la Pubblica amministrazione e dei Comuni in particolare. L'obiettivo di arrivare a banche dati "dialoganti" e integrate non può che essere perseguito innanzitutto a livello di ciascun Ente; su questo fronte però una spinta molto importante può arrivare dalle misure di sostegno alla digitalizzazione delle PA, contenute nell'Agenda digitale, misure che sicuramente spingono verso la standardizzazione e la condivisione del patrimonio informativo delle PA.

2) Rapporto tra vincoli di bilancio e amministrazione.

Dal 2012 l'Italia ha inserito nella propria Costituzione, in coerenza con quanto stabilito dall'Unione europea, il principio secondo il quale le pubbliche amministrazioni devono assicurare il pareggio di bilancio nonché quello della sostenibilità del debito pubblico. Allo stato attuale ci troviamo di fronte, quindi, alla difficile ricerca di una equilibrata composizione fra il dovere di soddisfare i diritti di prestazione e la limitatezza delle risorse disponibili che, come noto, è una questione complessa e da sempre controversa, resa ora più drammatica dalla modifica dell'art. 81 voluta dalla sopraindicata riforma costituzionale del 2012 e dalla gravissima crisi economico-finanziaria che, a partire dal 2008, ha colpito gli Stati Uniti e i Paesi europei, prima il settore privato, poi quello pubblico, mettendo a repentaglio la sostenibilità del debito sovrano.

Dinanzi a tali problematiche, ci si è giustamente chiesti se lo "stato sociale" (previdenza e assistenza sociale, sanità, ecc.) può continuare ad esistere e soprattutto in che misura. Indubbiamente, in presenza di risorse finanziarie sempre più scarse e limitate, occorre un radicale ripensamento del ruolo e dei caratteri del settore pubblico, al fine di evitare duplicazioni delle funzioni e di ottenere risparmi di spesa. Ciò non può, tuttavia, comportare l'interruzione o, ancora peggio, l'eliminazione di erogazione di funzioni pubbliche essenziali perché a tutto questo bisogna anteporre il valore centrale intorno al quale è costruito l'intero sistema costituzionale: la persona umana e la sua dignità.

3) Rapporto tra spesa pubblica ed enti locali.

Con la legge di stabilità per il 2016 per la prima volta si è invertito il *trend* che vedeva il comparto dei Comuni oggetto di pesanti tagli (9 miliardi complessivi nel periodo 2011-2015).

La citata manovra del 2016, infatti, per la prima volta:

- non ha imposto nuovi tagli ai Comuni
- ha introdotto, anche per effetto della già menzionata riforma costituzionale del 2012, un importante elemento di semplificazione: il pareggio di bilancio, che ha sostituito il Patto di stabilità interno.

In un contesto caratterizzato dalla flessione delle fonti di finanziamento, imputabile al taglio dei trasferimenti erogati dai livelli di governo superiore, alla prolungata fase di crisi del mercato immobiliare e alla riduzione dei margini di manovra sulle entrate proprie, il Patto di stabilità interno ha frenato la programmazione degli investimenti, la cui spesa è più facilmente comprimibile rispetto a quella corrente, storicamente caratterizzata da un'elevata incidenza delle componenti più rigide, come il costo del lavoro e il servizio del debito. La forte contrazione degli impegni di spesa per investimenti ha riflesso anche l'elevata incertezza in cui si sono trovati a operare gli amministratori locali, indotta dalla regolamentazione particolarmente ondivaga del Patto. Tali fattori hanno acuito la prudenza degli Enti nel pianificare le spese d'investimento a causa del disallineamento temporale tra gli stati di avanzamento delle opere e i margini finanziari a disposizione.

L'effetto atteso dell'introduzione del pareggio di bilancio, come confermato e ridefinito nella Legge di Bilancio 2017, oltre all'elemento di forte semplificazione, è quello di garantire la programmabilità degli investimenti a medio termine, abbattendo il rischio di blocco dei pagamenti nel corso della realizzazione delle opere. Gli enti sono messi nelle condizioni di attuare una gestione ordinata del bilancio, senza bisogno di operazioni estemporanee dettate dagli spazi finanziari che si liberano in corso d'anno.

Contestualmente, sono stati rivisti i criteri di ripartizione del Fondo di solidarietà comunale: aumenta il peso della componente perequativa, distribuita sulla base della differenza fra capacità fiscale e fabbisogni standard; ovviamente questo richiede opportuni correttivi affinché la riduzione della componente storica ed il graduale incremento del peso della componente perequativa non incida in maniera significativa sulle spettanze di ciascun Ente.

La recente legge di Bilancio, al fine di favorire il rilancio degli investimenti pubblici e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, ha reso disponibili alle Regioni e agli Enti locali, nell'ambito dei patti di solidarietà nazionale, spazi finanziari finalizzati a favorire gli investimenti in settori strategici, da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti e il ricorso al debito (con effetti pari a circa 0,7 miliardi nel 2017 e 1 miliardo nel 2018 e nel 2019).