

COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LA SEMPLIFICAZIONE

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

5.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 19 DICEMBRE 2013

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BRUNO TABACCI

INDICE

	PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i> .....	3
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA ED AMMINISTRATIVA</b>	
<b>Seguito delle audizioni del Presidente emerito della Corte dei conti, Luigi Giampaolino, e del Capo Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri, Diana Agosti:</b>	
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i> .....	3, 4, 5, 7, 8, 9, 11
Agosti Diana, <i>Capo Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri</i> .....	7
D'Ottavio Umberto (PD) .....	10
Giampaolino Luigi, <i>Presidente emerito della Corte dei conti</i> .....	5, 9, 11
Sollo Pasquale (PD) .....	4
Taricco Mino (PD) .....	4, 10

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
BRUNO TABACCI

**La seduta comincia alle 8.35.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Seguito delle audizioni del Presidente emerito della Corte dei conti, Luigi Giampaolino, e del Capo Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri, Diana Agosti.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito delle audizioni del Presidente emerito della Corte dei conti, Luigi Giampaolino, e del Capo Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri, Diana Agosti.

Il Presidente Giampaolino aveva svolto la sua relazione nella seduta del 9 dicembre; il consigliere Diana Agosti, nella seduta del 4 dicembre. Ovviamente, li ringrazio, unitamente ai colleghi presenti, per la disponibilità dimostrata nel partecipare anche a questa seduta, nella quale potranno essere formulate osservazioni e domande.

Comincio con una breve osservazione sui lavori delle due precedenti audizioni. Il Presidente Giampaolino ha elaborato una relazione molto ricca e articolata che si

conclude segnalando come la semplificazione debba essere funzionale al pieno rispetto del principio di legalità, in modo da evitare che le disfunzioni dell'apparato normativo favoriscano il contrario della legalità, ossia l'illegalità, dal momento che proprio tra le pieghe della legislazione o, comunque, di una normativa farraginosa trovano il loro terreno di coltura situazioni patologiche di illegalità, se non lo stesso fenomeno della corruzione.

Il punto che bisogna riuscire a spiegare con grande chiarezza è, infatti, che semplificare non significa sbrigativamente passare sopra o andare oltre la legge. Si tratta di un punto estremamente importante che dovrebbe essere interiorizzato da tutti i soggetti, a partire dall'amministrazione pubblica, magari spostando l'attenzione dal controllo formale sugli adempimenti burocratici al controllo sostanziale sulle attività o le opere poste in essere.

In particolare, il presidente Giampaolino ha tracciato un quadro molto ampio della situazione sottolineando come l'iperregolamentazione derivi anche da un'intrinseca debolezza della pubblica amministrazione, che non sembra un dato difficilmente scalfibile, soprattutto in un periodo di profonda crisi e di forte delegittimazione delle istituzioni. Questa mattina gli chiederemo quali, secondo lui, siano i passi percorribili.

Abbiamo tratto dalla relazione della dottoressa Agosti l'impressione che il Dipartimento da lei diretto svolga la sua attività con procedure di particolare complessità e lunghezza, come quelle relative alla Conferenza dei servizi e ai poteri sostitutivi del Consiglio dei ministri in materia di VIA e al superamento del dissenso nei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale.

Poiché ha illustrato efficacemente le funzioni del suo Dipartimento — segnalando alcuni casi virtuosi di istituzione di tavoli tecnici che hanno messo a punto nuove proposte di tipo normativo — sarebbe interessante sapere se, oltre ai tavoli citati nella relazione del Dipartimento, abbia avuto modo di intervenire in maniera significativa anche con riguardo al tema della fattibilità delle leggi.

La dottoressa Agosti si è, inoltre, soffermata sulle Conferenze di servizi, oggetto da anni di continui interventi normativi, che non sembrano però aver dato i frutti sperati. La questione che le poniamo riguarda i passi ulteriori che ritiene si possano compiere.

Do ora la parola agli onorevoli deputati e senatori che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

PASQUALE SOLLO. Poiché i lavori dell'Assemblea del Senato sono stati anticipati alle ore 9 con una seduta fiume per cercare di chiudere entro domani i due provvedimenti ancora in sospeso in modo da poterci occuparci della legge di stabilità dal giorno 23, non ci consideri maleducati se tra cinque minuti saremo costretti a lasciare l'aula.

Abbiamo ascoltato gli interventi svolti nelle precedenti audizioni e letto le relazioni che sono state successivamente inviate, sempre con molta solerzia, anche via *e-mail*. Le considerazioni sarebbero tante. Purtroppo, non siamo in condizioni di poterle formulare proprio perché siamo costretti ad andar via. Per questo, chiediamo ancora scusa.

PRESIDENTE. La situazione parlamentare è quella che è stata illustrata adesso dal senatore Sollo. D'altro canto, lo stesso discorso vale anche per la Camera dei deputati, come però vale la considerazione per cui la Commissione aveva necessità di mettere un punto fermo su quest'indagine conoscitiva e, quanto meno, di concludere le audizioni già avviate per non lasciarle a metà. Peraltro, come avete visto dal programma, sono già indicate le audizioni per gli inizi di gennaio, in modo che si possa

procedere in maniera abbastanza spedita, compatibilmente con il fatto che siamo in un sistema bicamerale e con evidenti rischi di continue sovrapposizioni.

Ciò premesso, se i colleghi senatori hanno osservazioni da formulare, possono farlo prima di andare via.

MINO TARICCO. Non ero presente la volta scorsa, ma ho letto la relazione del presidente Giampaolino, che mi è stata inviata via *e-mail*. Trovo molto interessante la riflessione complessiva che da questo testo emerge.

Da una parte, condivido il fatto che esista un *deficit* di considerazione nei confronti del ruolo che la pubblica amministrazione riveste e dovrebbe rivestire; dall'altra, mi chiedo — e mi piacerebbe conoscere il suo punto di vista sulla questione — se proprio la ridondanza di norme, regolamenti, così variegati, intrecciati, a volte difficilmente « navigabili » da parte del cittadino, non crei una distanza eccessiva dal cittadino stesso.

Forse, nella complessità della società in cui viviamo in questo momento, è un fatto ineludibile, ma — su gran parte delle questioni che riguardano la vita del cittadino — questi per rapportarsi alla pubblica amministrazione deve rivolgersi ad enti con funzioni di mediazione. Paradossalmente, si sono dovuti inventare enti come i CAF. Personalmente, mi sembra un approccio che culturalmente necessiterebbe di una riflessione.

Anziché semplificare il quadro normativo e gli *iter* burocratici necessari, li abbiamo lasciati complessi e abbiamo istituito funzioni di mediazione che aiutano il cittadino a rapportarsi, creando, da un punto di vista pratico, una sempre maggiore distanza e diffidenza da parte del cittadino stesso su tutto ciò che riguarda il complesso del funzionamento della pubblica amministrazione. Dal suo punto di vista, non sarebbe neanche tenuto a sapere se e quale sia l'articolazione che lo aiuta o quella che gli complica la vita. Per lui, è la macchina in quanto tale che non è in grado di rendersi fruibile e accessibile.

Mi chiedo se sia un'utopia o se, in base alla sua esperienza, non esista un approccio semplificato proprio nel rapporto col cittadino. Cito un esempio molto banale. Per la denuncia dei redditi, a un cittadino con una vita un po' complessa serve un lavoro non indifferente: mi chiedo se non sarebbe possibile immaginare meccanismi e strumenti che mettano il cittadino in condizioni tali da capovolgere il ragionamento.

Ho letto anche il riferimento, che condivido assolutamente, al Titolo V e, forse, alla necessità di ripensare i passi compiuti negli ultimi anni e le modalità con cui si sono compiuti: il livello di complessità che abbiamo raggiunto è assolutamente inconcepibile e non funzionale, non utile alla vita del Paese e dei cittadini. Mi chiedo se, dal suo punto di vista, questi che io giudico dati di fatto debbano rimanere ineludibili, se dobbiamo attrezzarci per lavorare nella consapevolezza che quello sarà il contesto nel quale ci muoveremo oppure siano possibili altre strade e, se sì, quali.

A volte, mi viene da pensare che, probabilmente, dovremmo avviare, a fianco di una radicale manutenzione straordinaria dell'esistente, il progetto di qualcosa di diverso. Non ho ben chiaro in cosa consista, ma mi chiedo se non sia questa la vera partita che dovremmo provare ad affrontare se vogliamo tentare la costruzione di un sistema diverso da quello attuale.

Nella mia vita di cittadino ho avuto esperienze di gestione di processi urbanistici o simili: per carità, la gente e i tecnici si adattano a tutto perché, se hanno un obiettivo, fanno ciò che è necessario per arrivarci, ma non credo neanche sia sensato che per la realizzazione di un'opera servano 6 mesi per la documentazione e decine di permessi di tutti i tipi possibili e immaginabili da parte di 10, 15, 20 enti diversi. Mi sembra che questo sistema stia rasentando un po' la follia da un punto di vista pratico.

**PRESIDENTE.** Non essendoci altri interventi, do la parola al Presidente Giam-

paolino e, poi, alla dottoressa Agosti per la replica.

**LUIGI GIAMPAOLINO, Presidente emerito della Corte dei conti.** La mia non è una costruzione teorica e mi muovo, sostanzialmente, dal postulato o, comunque, dall'esperienza che i rimedi nei confronti della situazione così bene descritta dall'onorevole Taricco non debbano essere procedurali, ma strutturali. Il rimedio principale è quello di una rifondazione dell'amministrazione.

Lei ha citato l'esempio del CAF: se il cittadino potesse avere accesso diretto al funzionario e trovarne uno preparato che gli risponda, farebbe venir meno quest'ulteriore passaggio. Per la mia esperienza, vissuta in particolare proprio per la materia dei lavori pubblici, è questa la diffidenza che ho cercato di descrivere e di cogliere, sia della classe politica nei confronti della struttura amministrativa sia della struttura amministrativa che teme quest'ingerenza. La fuga dei funzionari da forme di responsabilità — non la fuga, ma forse la difesa, secondo alcuni, perché appunto le forme di responsabilità sono diverse — porta a tutte queste normative anche di dettaglio.

Il problema si incentra proprio sull'impreparazione, per alcuni versi, dell'amministrazione. La sua rifondazione significa, anzitutto, una seria provvista, una preparazione del personale, una difesa dell'amministrazione che deve trovare in se stessa i suoi rimedi.

Questo dovrebbe portare al venir meno del rifugiarsi nella legislazione. Molte delle norme, infatti, sono previste per garantire da forme di responsabilità. Da un lato, quindi, la ricostituzione dell'amministrazione dovrebbe far venir meno molte delle norme; dall'altro, il problema è sempre l'amministrazione, la sua capacità di controllare e sorvegliare.

Relativamente all'esempio da lei citato e in questi giorni venuto assai in rilievo di tutta la legislazione urbanistica — vi sono molte preoccupazioni espresse anche nei documenti qui fatti pervenire sulla fiducia ai privati per le loro dichiarazioni —, se

l'amministrazione non controllasse, si avrebbero episodi come gli ultimi eclatanti a proposito delle autorizzazioni.

A mio modesto modo di vedere, il problema è tutto lì. L'amministrazione spesso non è preparata perché molti concorsi sono stati abbandonati, mentre la loro grande funzione è, oltre alla preparazione tecnica, anche il profilarsi di un aspetto, di una tensione morale. Pur volendo lasciare quest'aspetto, la preparazione tecnica dei funzionari è necessaria per l'accesso a qualsiasi grado.

Dovrebbe darsi la possibilità che il funzionario riprenda quella che con vecchio termine definisco l'immedesimazione organica, che cioè sappia di rappresentare l'amministrazione. Ho potuto constatare che uno dei fenomeni di cui poco si parla, ma più preoccupanti, è proprio questo della creazione di professionisti privati — mi sia consentita l'espressione un po' esagerata — che si allorchino presso le pubbliche amministrazioni. Viene meno la personificazione dell'amministrazione da parte del personale e la dedizione del funzionario al suo compito e alla sua funzione.

Questo è stato favorito anche dalla privatizzazione del pubblico impiego e da altre forme di un irrisolto problema che dovrebbe essere affrontato e cui mi sono permesso di accennare: quello del rapporto tra la classe politica e la classe amministrativa. Vi chiedo scusa per l'uso del termine classe, ma comunque si vedono questi due momenti.

È necessario, però, anche che l'amministrazione sia capace di controllare. Lei ha citato l'esempio del CAF: tutta la materia tributaria, l'evasione, è uno dei temi più rilevanti. Molti hanno denunciato una complicazione enorme delle norme in questa materia, la mancanza di ogni *compliance* dell'amministrazione.

Da una parte, allora, sono necessarie la preparazione, la dignità dell'amministrazione, il ritorno alla sua funzione, dall'altra, serve la garanzia che non sia oggetto, come mi sono permesso di osservare, di invasione. Sui funzionari, infatti, gravano varie forme di responsabilità, donde il loro

rifugio nella legge o nel non fare, nel chiedere il provvedimento legislativo che ne garantisca l'immunità.

L'altro aspetto collegato al principio di legalità di cui poco si parla è quello del sentire la necessità di far rispettare le norme, quindi di controllare da parte della stessa amministrazione nel caso delle varie autodichiarazioni. Secondo la mia esperienza, non bisogna affrontare questi problemi dal punto di vista procedurale. È un po' un vizio del nostro sistema, di quello penale, affrontare i problemi dal punto di vista delle procedure.

Il problema, invece, è anche di strutture, a monte di una seria, rigorosa, imparziale provvista dei funzionari e di ritornare ai seri — non bisogna essere severi, basta essere seri — concorsi, alla preparazione, alle verifiche periodiche, alla dignità del funzionario, ma anche alla difesa del funzionario e ritornando a un certo modo di intendere l'attività, la funzione che si svolge.

Non si è — oserei dire, ma non vorrei essere offensivo — una forma di libero professionista che si appoggia a un ufficio pubblico. Il funzionario lo rappresenta, deve immedesimarsi in esso, ma questo richiede una forma di controllo anche sul funzionario stesso con tutti i procedimenti disciplinari pressoché inesistenti, secondo l'indagine che la Corte dei conti ha svolto e varie volte rilevato, ossia il momento sanzionatorio non nel senso volgare, ma il momento di chiusura.

Ribadisco che la formula, peraltro da tempo individuata, è quella di una ricostituzione dell'amministrazione come ordinamento che in se stesso deve avere i suoi rimedi, ma l'invasione del giudice, di tanti giudici — lo dice uno che è stato solo giudice, provengo dalla magistratura ordinaria — quello amministrativo, quello penale, quello contabile, insomma la giurisdizionalizzazione, sono causa di ulteriore normativa perché in questo modo sono alimentate le controversie.

Ciò è stato detto proprio a proposito della legge Merloni, ma non so se sia utopia immaginare la ricostituzione di una classe tecnica, con un'attenzione maggiore

alla provvista della pubblica amministrazione, ai rimedi in se stessi e, tra i rimedi — non voglio usare un brutto termine — vi sono anche le sanzioni, anche per i funzionari.

**PRESIDENTE.** Grazie Presidente Giampaolino. Do ora la parola alla dottoressa Agosti.

**DIANA AGOSTI, Capo Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri.** Inizierei dalla Conferenza dei servizi e dal potere sostitutivo. Partirei dall'articolo 14-*quater* della legge n. 241 del 1990, che disciplina il caso in cui la Conferenza dei servizi si chiude con un motivato dissenso da parte di una delle amministrazioni; in tale evenienza, la questione può essere rimessa all'attenzione del Consiglio dei ministri, che decide nei 60 giorni successivi.

A questo proposito, mi è piaciuta l'affermazione del Presidente Tabacci sul fatto che semplificare non significa passare sopra le leggi. Sono d'accordo ed è quello che normalmente tentiamo di fare. Il potere sostitutivo del Consiglio dei ministri non è un modo per decidere o deliberare senza prendere in considerazione i vari interessi. Al contrario, l'istruttoria che precede la delibera del Consiglio di ministri mira proprio a quest'indirizzo, cioè si tenta di trovare un accordo tra le amministrazioni anche laddove in Conferenza di servizi il procedimento talvolta è stato lungo, è durato parecchio tempo.

È chiaro che non prendiamo per acquisite tutte le posizioni già emerse in Conferenza dei servizi, ma si creano tavoli di coordinamento per cercare di rivalutare le posizioni e anche per tentare una composizione del dissenso chiedendo all'amministrazione dissenziente eventuali prescrizioni per la realizzazione dell'opera. Si cerca, cioè, di mettere sul tavolo tutte le posizioni e i vari interessi in gioco. L'esito è non solo una mera valutazione dell'attività svolta in Conferenza, e quindi della documentazione prodotta, ma un'attività di rivalutazione delle posizioni espresse.

È così, anzitutto, per tentare di arrivare al Consiglio dei ministri già con un dis-

senso superato, nel qual caso il Consiglio dei ministri delibera con una mera presa d'atto il superamento del dissenso. Qualora ciò non fosse possibile, è chiaro che le carte predisposte in Consiglio dei ministri sono un po' diverse da tutta la documentazione tecnica: sono valutati gli interessi economici, il costo dell'opera, l'interesse alla realizzazione, l'impiego di forza lavoro. Sono, cioè, valutate altre questioni più che altro per mettere il Consiglio dei ministri nella possibilità di decidere valutando l'interesse prevalente da prendere in considerazione.

Questo avviene con un'attività concentrata nello svolgimento di riunioni. Talvolta, quando il dissenso riguarda anche l'incolumità pubblica, sono chiesti approfondimenti e pareri tecnici su alcuni impianti. Ovviamente, i casi che più si presentano per la Conferenza dei servizi — se questo può interessare — sono quelli di impianti eolici, fotovoltaici e di alcuni impianti di biomassa. In quei casi, può essere presente l'aspetto dell'incolumità pubblica, su cui, ovviamente, ci si confronta sempre coi pareri degli enti locali.

Sul richiamato articolo 14-*quater* è intervenuta, nel 2012, una sentenza della Corte costituzionale che ha richiesto una procedura che definisco un po' più « aggravata », ma un po' più lunga da un punto di vista della semplificazione. Infatti, quando il dissenso è espresso da una regione, la Corte costituzionale ci ha chiesto di provare a risolverlo con la regione stessa o con le province autonome, non rimettendo nei 60 giorni la questione al Consiglio dei ministri. Per tale ragione è stato modificato l'articolo 14 e il termine previsto è di 90 giorni, con riunioni al fine di risolvere la questione con la regione. Qualora il dissenso dovesse ancora permanere, la deliberazione del Consiglio dei Ministri può avvenire con la presenza dei presidenti della regione o della provincia autonoma. Questo è il quadro dell'articolo 14-*quater*.

Per fornire qualche dato, dal 2010, anno dal quale come dipartimento ci siamo occupati di questa procedura, dopo la modifica dell'articolo 14-*quater*, per cui

la parte istruttoria è ritornata alla Presidenza del Consiglio, sono stati deliberati 100 casi sui 137 pervenuti — alcuni non erano conferenti per materia, magari riguardavano l'urbanistica, che non è materia specifica dell'articolo 14-*quater* — con 20 impianti eolici, 23 fotovoltaici, 9 a biomassa e così via.

Per rispondere alla domanda sui passi che possono essere compiuti, in questi quasi tre anni di applicazione dell'articolo 14-*quater* emerge che spesso manca un quadro complessivo. È chiaro che nel caso di un impianto fotovoltaico c'è sempre un dissenso espresso da parte del Ministero dei beni culturali, con un atteggiamento favorevole, invece, da parte del territorio all'utilizzo dell'impianto.

La soluzione potrebbe essere di pianificare preventivamente questi strumenti-pianificazione individuando a monte le aree in cui possono essere localizzati determinati tipi di impianto.

Devo dire che, soprattutto in quest'ultimo periodo, con il Ministero dei beni e delle attività culturali stiamo tentando di creare questa sinergia e stiamo valutando se emanare delle linee guida, più che altro per creare degli spazi per far colloquiare le amministrazioni: chi si interessa di tutela dei paesaggi, in questo caso, con lo sviluppo delle energie rinnovabili ad esempio. Si tratta, ovviamente, di lavori che vanno fatti d'accordo con le amministrazioni dei Beni culturali, dell'Ambiente e dello Sviluppo economico. Un tentativo l'anno scorso già è stato fatto. Abbiamo emanato delle linee guida, ma su questo si potrebbe ulteriormente andare avanti.

Altri poteri sostitutivi, cui accennava prima il presidente Tabacci, sono l'applicazione dell'articolo 81 e dell'articolo 26, con riferimento a situazioni diverse. Per l'articolo 81, in questo caso, almeno per l'esperienza che mi riguarda, c'è stato solo un caso: non è uno strumento cui si ricorre spesso, ma solo, appunto, nel caso in cui c'è un dissenso nei procedimenti di localizzazione di opere di interesse statale.

È stato il caso, per citare un esempio dello scorso anno, di una richiesta da parte del Ministero delle infrastrutture su

uno svincolo autostradale: quel procedimento comunque necessita di approfondimenti con le amministrazioni interessate. È chiaro che i termini sono sempre non strettissimi, 90 giorni in questo caso, e la conclusione avviene con una delibera in Consiglio dei ministri.

Altro potere sostitutivo si attiva nel caso di procedimenti di VIA, ossia di autorizzazioni di impatto ambientale. Sono sincera: anche qui lo strumento non è frequente, per cui è un uso piuttosto discreto quello che si fa di questo strumento normativo. La particolarità di questo potere sostitutivo è che, mentre negli altri casi sono coinvolte le pubbliche amministrazioni, cioè soggetti pubblici, in questa evenienza la richiesta può essere inoltrata anche da privati e il procedimento è leggermente diverso da quelli sopra elencati in quanto qui c'è prima una diffida ad adempiere da parte del Consiglio dei ministri, nel termine di 20 giorni, e poi il potere sostitutivo del Consiglio dei ministri.

Altri poteri sostitutivi, che però, almeno nella storia del dipartimento, non sono stati mai attivati e richiesti sono legati all'articolo 38 del decreto-legge n. 83 del 2012. Si tratta di casi molto particolari in quanto riguardano esclusivamente permessi di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi da parte del Ministero dello sviluppo economico. In questo caso, dovrebbe essere il Ministero stesso a proporre la diffida e il Consiglio dei ministri a deliberare.

Infine, l'articolo 5 della legge n. 400 del 1988 riguarda il caso di dissensi tra due amministrazioni: anche in questo caso è il Consiglio dei ministri a decidere. Il procedimento è sempre lo stesso, ovviamente con valutazioni politiche sull'interesse prevalente in quel momento.

**PRESIDENTE.** Mi sembrerebbe giusto recuperare questo spirito di servizio cui ha fatto cenno il Presidente Giampaolino, che è una delle condizioni nelle quali scontiamo di più la differenza tra quello che è e quello che dovrebbe essere.

È una crisi di sistema, che ha approfondito nelle coscienze questo senso della furbizia e dell'adattamento, che ha finito per creare problemi, a cominciare dalla stessa struttura dello Stato. Non c'è dubbio che oggi essere dipendente pubblico non è come esserlo negli anni Cinquanta per quello che pensava la gente di quella funzione e per l'interpretazione che ne dava colui che prestava giuramento di servire lo Stato.

LUGI GIAMPAOLINO, *Presidente emerito della Corte dei conti*. La personificazione e non la personalizzazione.

PRESIDENTE. Esatto. D'altro canto, ciò è testimoniato da una considerazione molto semplice: a metà degli anni Cinquanta frequentavo le scuole elementari. Mia madre era una contadina, una donna molto semplice, che aveva frequentato un numero limitato di classi delle elementari e, pur tuttavia, aveva questo senso del civismo che la portava a considerare il maestro come la figura più importante perché a lui era stato affidato il compito di educare suo figlio: sarebbe finita male se mi fossi lamentato di particolari trattamenti del maestro.

Secondo il comportamento di oggi, che spesso alimenta le cronache dei giornali, quando il ragazzo, il bambino torna a casa lamentandosi dell'insegnante, i genitori vanno per le vie brevi a manifestare la loro protesta in difesa di non si sa quali principi. È notizia dei giorni scorsi che persino nelle scuole di calcio la presenza dei genitori è considerata non gradita perché considerano i loro figli come dei potenziali Maradona e, quindi, creano delle problematiche assolutamente negative sia nel rapporto con chi allena, sia durante le partite, con obiezioni sulla presenza o meno dei propri figli in campo. Tutto questo è intermediato da un messaggio televisivo che è diventato mano a mano devastante.

Se guardate in filigrana o in controluce i contenuti dei messaggi elargiti dai mezzi di informazione — che non sono solo di informazione — sono del tutto devastanti,

per cui la corruzione è qualcosa che è entrato nel corpo vivo. Se non si corrompe, non si è nessuno e, se non si è corrotti, badando ai fatti propri, si è considerati un po' stupidi.

Per parlare dei grandi fatti, negli anni novanta e duemila, quando i capitani, che erano tutt'altro che coraggiosi, hanno guadagnato un sacco di soldi su certe vicende — potremmo citare per tutti il caso Telecom — magari utilizzando formule come l'*insider trading*, avevano le copertine come i furbacchioni osannati dai lettori. Perché meravigliarsi se il dirigente o il funzionario pubblico è considerato un fallito perché le modalità per fare i soldi sono altre? È evidente che tutte queste cose non aiutano a definire un quadro in cui collocare le nostre questioni di semplificazione o di altro.

Il richiamo del Presidente Giampaolino era, dunque, tutt'altro che nostalgico. Io l'ho trovato psicologicamente molto profondo, una sorta di pregiudiziale, una premessa. In assenza di quello, di cosa parliamo? Stiamo a strologare su questioni formalistiche se all'interno non c'è quest'aspetto formativo.

Certamente, il tema dei concorsi è decisivo. Considerate il mio uno sfogo prenatalizio. Anche l'idea delle riforme adottate dall'ottimo Ministro Bassanini sul tema dello *spoils system* o altro non hanno aiutato, a mio avviso, a costruire il percorso della terzietà della pubblica amministrazione e in qualche modo della sua impersonalità. Chi vince prende tutto, gli altri vanno a casa. In realtà, non va mai a casa nessuno, per cui chi arriva si aggiunge agli altri e via discorrendo. Questa non è una cosa buona, ma anzi totalmente sbagliata, secondo la mia opinione. Lo si vede guardando le strutture dei Ministeri o dei comuni o delle regioni.

A un colpo d'occhio, tra quelli che servivano i Ministeri 30 anni fa e quelli che li servono oggi, capirete che c'è una differenza legata anche al tema dello *spoils system*. Sono stato capo dell'ufficio studi del Ministero dell'industria nel 1981: i dirigenti di quel tempo avevano i doppi

baffi. Non posso dire la stessa cosa di oggi, a pelle, a percezione. Questo è il punto.

L'onorevole Taricco, istigato da me, ha chiesto di poter intervenire.

**MINO TARICCO.** Volevo solo fare una considerazione. Sono stato per 5 anni assessore regionale e anch'io mi sono posto gli stessi problemi cui si è riferito ora il presidente Tabacci. Sono sempre stato responsabile del personale o responsabile commerciale in aziende e, quando sono arrivato in assessorato, ho avuto una crisi iniziale davvero drammatica. Per come ero abituato, con un terzo del personale motivato di quello che c'era lì dentro, si sarebbe svolto il doppio del lavoro. È stato traumatico all'inizio: da una parte, mi mettevo nei panni del cittadino e pensavo alla vergogna della situazione; dall'altra, ero consapevole che non si può spianare tutto col bulldozer, ma si deve trovare il modo di motivare un ambiente totalmente demotivato.

Credo che esista un tema di fondo non risolto. Da una parte, è vero quello che diceva il presidente Tabacci. Laddove si è introdotto lo *spoil system* o, comunque, meccanismi analoghi, con cui in modo surrettizio o giuridicamente percorribile si sono fatti entrare coloro che si volevano far entrare nella pubblica amministrazione, come è successo in tanti casi, questo è oggettivamente un problema.

Infatti, non sempre, quando possono scegliere i politici, entrano i migliori — mettiamola elegantemente in questo modo — ma è altrettanto vero che la struttura pubblica oggi è diventata per certi versi inamovibile. Solo se ammazzano il vicino di banco, si può pensare di intervenire, tutto il resto è concesso.

Credo che questo sia un nodo ancora da risolvere.

**UMBERTO D'OTTAVIO.** Chiedo scusa, so che è tardissimo, ma interverrò solo per un minuto.

Chiedo scusa anche per essere arrivato in ritardo, ma non sono molto dell'idea che dobbiamo rimpiangere un passato che non c'è più. È tutto vero quello che il

presidente Tabacci diceva in relazione all'atteggiamento, per esempio, di sua mamma nei confronti della maestra. Credo che ci sia bisogno di cambiare proprio procedura. Non dobbiamo tornare indietro, ma cogliere cos'è cambiato.

Abbiamo, in realtà, da un lato certamente dei problemi di rispetto e tutto quanto ne consegue, ma dall'altro dei cittadini più informati. La sfida della pubblica amministrazione è di avere un dipendente, un funzionario che sia almeno all'altezza del cittadino che incontra. Molto spesso questo non è vero. Se posso permettermi una battuta, considero la novità più bella in termini di semplificazione proprio la Conferenza dei servizi.

Non devo dirlo a voi, ma ricorderete quando la Conferenza dei servizi poteva esprimersi solo all'unanimità ed era un problema. Da quando ha potuto esprimersi a maggioranza, le decisioni sono state prese e chi aveva da dire qualcosa in contrario a quello che si stava decidendo non doveva fare altro che dirlo. Mi piacerebbe sapere quanto è utilizzata. A mio avviso, lo è ancora poco. Davvero ci sono interessi contrastanti.

Vi sono però delle procedure che, secondo me, dovrebbero essere iscritte nel nostro modo di prendere decisioni, che è quello della formalizzazione della partecipazione. La Toscana, in questo senso, sta formalizzando procedure che consentono di prendere decisioni mantenendo le proprie opinioni, ma avendo avuto lo spazio per poter esprimere il proprio pensiero.

I guai spesso capitano quando non c'è questo incontro. Si prova a ragionare, con interessi e motivazioni chiari — spesso l'amministrazione pubblica non esprime chiaramente le proprie motivazioni — ma siamo ormai in un'epoca anche di interesse pubblico conflittuale. Questo è il tema.

Una volta l'interesse pubblico era chiaro. Adesso, l'interesse pubblico della provincia può essere in contrasto con quello della regione. Allora, che cos'è l'interesse pubblico? Chiedo scusa di quest'irruzione, ma la pubblica amministrazione deve cambiare in meglio perché sono cam-

biati i nostri cittadini, che saranno magari più pretenziosi, ma perché ne sanno anche di più.

PRESIDENTE. Vorrei aggiungere con simpatia che la mia nostalgia era per il rigore etico e non certo per l'ignoranza.

Darei, per brevi considerazioni conclusive, la parola ai nostri ospiti.

LUIGI GIAMPAOLINO, *Presidente emerito della Corte dei conti*. Ringrazio tutti per aver potuto esprimere queste considerazioni, che sono molto sentite. Alcuni valori sono eterni, non appartengono al passato.

Vorrei ripetere qui una formula che sento molto. Prima il funzionario impersonava la pubblica amministrazione. Adesso, c'è un altro fenomeno che preoccupa e di cui poco si parla: la personalizzazione delle funzioni da parte dei funzionari. Questo è un cambiamento che, personalmente, ho molto vissuto e che sta alle fondamenta di molti eventi. La corruzione non è solo quella di cui parliamo. La prima misura è quella, appunto, dei concorsi, della serietà, del merito e dei controlli, della possibilità di quelle che

non vorrei chiamare sanzioni, ma rimedi, che sono del tutto venuti meno. Le indagini della Corte dei conti hanno evidenziato che i procedimenti disciplinari sono pressoché inesistenti, di fatto non giungono mai a conclusione.

Soprattutto, a proposito della legge Bassanini, di cui comunque ho ammirato il grande impegno, è venuto meno questo piccolo grande congegno di impersonare l'amministrazione, la dignità, e non di personalizzare la funzione.

PRESIDENTE. Ringraziamo il Presidente Giampaolino, la dottoressa Agosti e i colleghi, cui rivolgo anche i miei auguri di buone vacanze.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 9.35.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VALENTINO FRANCONI

---

*Licenziato per la stampa  
il 21 marzo 2014.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 1,00



\*17STC0002970\*