

CAMERA DEI DEPUTATI^{N. 1628}

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato VELTRI

**Norme per garantire la separazione tra funzioni politiche e gestionali
nelle amministrazioni pubbliche**

Presentata il 25 giugno 1996

ONOREVOLI COLLEGHI! — Già da alcuni anni nel nostro ordinamento è stata introdotta una nuova disciplina dell'organizzazione dei pubblici uffici che prevede la netta separazione delle funzioni attribuite agli organi di direzione politica da quelle di competenza dei dirigenti.

La legge 8 giugno 1990, n. 142, limitatamente alle amministrazioni locali, e, successivamente, il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, più in generale per tutte le pubbliche amministrazioni, hanno previsto con chiarezza la distinzione della sfera politica da quella amministrativa, attribuendo ai politici il compito di definire l'indirizzo politico-amministrativo (programmi ed obiettivi), e di verificare la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite, ed ai dirigenti di carriera la gestione amministrativa, tecnica e finanziaria, com-

presa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno, mediante autonomi poteri di spesa, di controllo sull'attività svolta dagli uffici e di organizzazione delle risorse umane e strumentali.

I dirigenti vedono accrescersi la loro responsabilità quale logica conseguenza dell'aumento delle loro attribuzioni.

Infatti, essi sono responsabili dei risultati dell'attività svolta dagli uffici, della realizzazione dei programmi, della gestione del personale e delle risorse strumentali e finanziarie.

Con la separazione/distinzione della sfera politica da quella amministrativa e l'attribuzione ai dirigenti di competenze gestionali e della responsabilità dei risultati dell'attività amministrativa, vengono poste le basi per una corretta attuazione delle norme e dei principi costituzionali in

materia di organizzazione dei pubblici uffici.

La Costituzione, infatti, nel prevedere che gli uffici pubblici siano organizzati secondo norme di legge in modo da garantire l'imparzialità ed il buon andamento dell'amministrazione (articolo 97, primo comma), che vi sia un differente *status* tra funzionari elettivi e di carriera (articolo 51), che nell'ordinamento degli uffici siano determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità dei funzionari (articolo 97, secondo comma), che i pubblici impiegati siano al servizio esclusivo della Nazione, e quindi di tutti i cittadini (articolo 98), impone che all'interno della pubblica amministrazione sia chiaramente distinto il momento « politico » da quello « gestionale » in modo tale che gli obiettivi ed i programmi fissati dagli organi elettivi, espressione della maggioranza dei cittadini, siano attuati da personale qualificato posto al servizio dell'intera collettività e selezionato tramite pubblico concorso (articolo 97, terzo comma), quindi in modo imparziale e secondo i criteri di capacità e professionalità.

La necessità della separazione tra le funzioni di direzione politica e quelle gestionali viene chiaramente espressa anche dalla Corte costituzionale che ha individuato nella imparzialità dell'azione amministrativa il principio « in cui viene ad esprimersi la distinzione più profonda tra politica ed amministrazione, tra l'azione del "governo" — che nelle democrazie parlamentari è normalmente legata agli interessi di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza — e l'azione dell'amministrazione che, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzioni di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento » (Corte costituzionale 26 settembre — 15 ottobre 1990, n. 453).

Tra organi politici e dirigenti viene ad esserci un rapporto di sovraordinazione funzionale, in base al quale programmi ed obiettivi da raggiungere vengono delineati dagli organi elettivi (oltre che dalle leggi, dalle necessità di fatto, eccetera) mentre

l'attuazione di tali obiettivi e programmi è rimessa in via esclusiva al personale burocratico che, in piena autonomia ed assumendosene la responsabilità, organizza le strutture e le risorse nel modo che ritiene più idoneo e comunque secondo criteri di economicità ed efficienza.

Dall'analisi della nuova disciplina emerge con chiarezza che il rinnovamento della pubblica amministrazione passa attraverso la ridefinizione del ruolo della dirigenza che viene trasformata da mero supporto degli organi politici a motore della macchina amministrativa, assumendo un ruolo garante dell'attuazione degli scopi dell'amministrazione secondo criteri di efficienza ed imparzialità.

Viene così compiuto un passo in avanti decisivo verso un modello di pubblica amministrazione più vicino a quello già presente in molti paesi europei e vengono poste le basi per liberare la pubblica amministrazione dalla soggezione e dall'invadenza della partitocrazia, condizione questa indispensabile per la lotta alla corruzione e al malcostume.

Tuttavia, nonostante le sollecitazioni rivolte agli enti con la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 4 marzo 1993, n. 6, l'attuazione delle nuove norme da parte delle amministrazioni pubbliche statali e, soprattutto, locali, risulta essere assai scarsa.

Ciò costituisce un grave fenomeno di illegalità che determina un'intollerabile disparità di esercizio del potere da caso a caso ed ostacola i processi di riammodernamento della pubblica amministrazione.

Per favorire una sollecita ed effettiva attuazione delle norme di principio in tema di separazione delle funzioni sono necessarie misure a sostegno della formazione professionale e incentivi, anche economici, alla managerialità pubblica nell'ambito di una più complessiva manovra.

Ma, intanto, si rende indispensabile, per vincere ogni alibi e resistenza all'attuazione, chiarire che i principi stabiliti dalla legge n. 142 del 1990 e dal decreto legislativo n. 29 del 1993 sono immediatamente applicabili.

In particolare, appare utile precisare che la legislazione settoriale previgente alle citate leggi, che nei vari campi di attività contiene norme attributive di funzioni gestionali ai politici, deve intendersi abrogata e sostituita dai principi stabiliti dalle nuove leggi e che i dirigenti e gli organi istituzionali di controllo sull'attività ammini-

strativa hanno precise responsabilità nell'attuazione. L'esigenza di tale disposizione è assai avvertita nel Paese al fine di uniformare i comportamenti e di far decollare coerentemente la riforma amministrativa in Italia consentendo un decisivo recupero di legalità nel settore dell'amministrazione pubblica.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Il principio della distinzione della funzione di indirizzo politico-amministrativo e di controllo, attribuita agli organi di direzione politica, da quella di gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa attribuita ai dirigenti delle pubbliche amministrazioni, stabilito dai commi 1 e 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo 3 maggio 1993, n. 29, trova immediata applicazione negli ordinamenti delle pubbliche amministrazioni, indicate al comma 2 dell'articolo 1 del citato decreto legislativo n. 29 del 1993.

2. Le disposizioni speciali relative alle amministrazioni pubbliche di cui al comma 1, tuttora vigenti, che attribuiscono funzioni di gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa agli organi di direzione politica sono abrogate, e le funzioni medesime sono attribuite ai relativi dirigenti.

3. I dirigenti delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 1 sono tenuti, sotto la propria responsabilità, al rispetto di quanto disposto ai commi 1 e 2.

4. Gli organi di controllo sull'attività delle pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 e la Corte dei conti vigilano sul puntuale rispetto di quanto disposto dalla presente legge.