



STUDIO LEGALE DAMONTE

Genova, li 20 maggio 2014

Alla cortese attenzione del Presidente del Consiglio dei Ministri della
Repubblica Italiana

Ill.mo dott. Matteo Renzi

Alla cortese attenzione del Ministro per la Semplificazione e la Pubblica
Amministrazione

Gent.ma dott.ssa Maria Anna Madia

Via email: rivoluzione@governo.it

Oggetto: lettera di Matteo Renzi e di Marianna Madia ai dipendenti pubblici.

Sono Roberto Damonte, avvocato amministrativista del Foro di Genova, iscritto all'ordine degli Avvocati dal 1994 e Cassazionista. Ho quarantotto anni.

Ho letto con vivo interesse la lettera di cui in oggetto diramata a seguito del Consiglio dei Ministri del 30 aprile u.s.

Alcuni passaggi mi sono apparsi finalmente innovativi e sinceramente condivisibili.

Soprattutto per quanto concerne la percezione del fatto che la cd. «globalizzazione» costituisca una *“gigantesca opportunità per l'Italia e per il suo futuro”* e che perdere questa occasione – aggiungo io ma penso d'interpretare correttamente il Vostro pensiero – rischierebbe di porre una

seria ipotesi su ogni prossima possibilità di ripresa economica, culturale e sociale del nostro amato Paese.

Condivido anche pienamente lo slogan: *“vogliamo costruire un’Italia più semplice e più giusta”*, il metodo *“non si fanno le riforme della Pubblica Amministrazione insultando i lavoratori pubblici”*, oltreché le tre linee guida indicate: *“il cambiamento comincia dalle persone”*, *“tagli agli sprechi e riorganizzazione dell’Amministrazione”* e *“gli open data come strumento di trasparenza”*.

Da quanto comprendo dalla lettura della Vostra autorevole e pregevole missiva, l’iniziativa di consultazione è principalmente rivolta ai dipendenti pubblici, ciò nonostante spero che accettiate queste mie modeste osservazioni formulate da parte di chi, come me mero «artigiano del diritto», da decenni lavora quotidianamente a contatto con le Amministrazioni pubbliche nel nostro Paese.

Dal momento che le proposte sono numerose (ben 44!) e tutte generalmente condivisibili, passerò ad effettuare qualche commento critico su quelle che ritengo siano migliorabili/emendabili, premurandomi di esplicitare con la massima sintesi consentitami le ragioni del mio motivato (in molti casi parziale) dissenso.

12) Valutazione dei risultati fatta seriamente e retribuzione di risultato erogata anche in funzione dell’andamento dell’economia.

Innanzitutto ritengo che sia opportuno chiedersi chi debba effettuare la valutazione dei dipendenti pubblici. Nell’ambito delle teorie più recenti in materia di valutazione delle organizzazioni complesse, reputo che la valutazione debba essere espletata principalmente dagli utenti e dagli stakeholders e ciò, innanzitutto, sia per conseguire obiettivi di efficacia ed

immediatezza del processo valutativo, sia per evitare meccanismi tautologici, costosi e/o autoreferenziali e sia, infine, per evitare discrezionalità e soggettivismi difficili da «da far digerire» a chi ha già stipendi ridotti «all'osso», stipendi che pertanto inevitabilmente spingono a trovare soluzioni di compromesso tendenti all'appiattimento a posteriori del procedimento di valutazione.

Ritengo, in particolare, che la valutazione compiuta dal superiore gerarchico o da organi con funzione politica siano sostanzialmente inefficaci se non inutili o addirittura controproducenti.

Ad ogni modo, appare di palpabile evidenza come debbano essere innanzitutto i cittadini e le imprese a valutare i servizi offerti dalla P.A. e dagli organismi di diritto pubblico e società partecipate.

Pertanto, la riforma del 2008 ha, da un lato, compiuto un passo positivo verso la tendenziale correlazione della retribuzione dei dipendenti pubblici a meccanismi valutativi, ma dall'altro mi pare abbia errato nell'individuazione del soggetto che debba compiere siffatta operazione.

Occorre, pertanto, a mio parere, che nell'ambito di ciascun procedimento amministrativo sia naturalmente e fin dall'origine innestato il procedimento di valutazione da parte dell'utenza (*customer satisfaction*), quale porzione del procedimento integrante e conclusiva dell'iter percorso. Ovviamente le modalità di espressione della valutazione dovranno garantire l'anonimato ed essere informatizzate di pari passo con la digitalizzazione del procedimento nel suo insieme.

Sarà, altresì, importante che:

- una porzione considerevole dello stipendio di ciascun dipendente sia fondato sul *feedback* (annuo e complessivo) dell'utenza;

- siano predeterminati meccanismi oggettivi per la distribuzione di tale quota tra il personale di ciascuna unità organizzativa ed il responsabile del procedimento, dimodoché la valutazione dirigenziale sia - a sua volta - costituita dalla sommatoria delle valutazioni delle unità organizzative sulle quali esercita la propria funzione oltreché sulla capacità di soddisfare gli obiettivi impartiti dagli organi politici, così consentendo il passaggio tra una valutazione di stampo burocratico ed esclusivamente endogena, ad una di natura relazionale su input esogeni.

In altre parole, la rivoluzione della P.A. passa – almeno così credo – da un cambiamento radicale del ruolo del soggetto amministrato, che da appendice del procedimento incentrato su regole e formalismi, passa a fattore non secondario di una relazione diretta tra PP.AA. ed Cittadini/Imprese (entrambi – non a caso – scritti con le rispettive lettere maiuscole).

Passatemi, pertanto, lo slogan: «Il cittadino al centro della P.A.»!

13) Abolizione della figura del segretario comunale.

Obbiettivamente non riesco a comprendere le ragioni di questa abolizione. Reputo, al contrario, che la figura del Segretario comunale vada semmai aggiornata e rafforzata, ma non soppressa. Eventualmente si potrebbe prendere in considerazione un ampliamento della sua funzione, autorizzandolo al compimento di atti pubblici d'interesse dei singoli privati cittadini (autenticazione firme, stesura di atti pubblici, ecc...) nell'ambito della circoscrizione comunale di appartenenza, così come avviene peraltro in molti altri Paesi occidentali, nei quali gli uffici pubblici espletano anche queste funzioni in favore della comunità di appartenenza con riduzione dei costi correlati alla stipulazione dei negozi giuridici, riduzione dei costi che

potrebbe essere un fattore positivo in questa situazione di perdurante situazione di stagnazione economica.

17) Gestione associata dei servizi di supporto per le amministrazioni centrali e locali (ufficio per il personale, per la contabilità, per gli acquisti, ecc...)

Si tratta di un aspetto molto importante ed innovativo sul funzionamento della P.A., consentito *de facto* soltanto dalle recenti innovazioni tecnologiche che permettono la suddivisione tra esercizio del potere politico, attività di programmazione ed espletamento delle singole pratiche, senza perdere di vista l'indispensabile organicità di dette attività.

Mentre le prime due devono essere svolte *in loco*, l'espletamento delle singole pratiche amministrative conseguenti alle scelte operate a monte può essere gestito a livello centrale soprattutto nel caso in cui vi sia un'elevata implementazione informatica.

Così facendo si conseguirebbero, non soltanto importanti risparmi di spesa, ma si garantirebbero altresì i livelli essenziali di garanzia delle prestazioni di esclusiva competenza statale.

A questo proposito, occorrerebbe iniziare a pensare di creare un unico sistema informatico che permetta la gestione in tempo reale della contabilità di tutte le PP.AA.

22) Leggi auto-applicative; decreti attuativi, da emanare entro tempi certi, solo se strettamente necessari.

Si tratta di questioni centrali, non soltanto per il funzionamento della P.A., ma altresì per la nostra Democrazia.

La questione è particolarmente complessa perché attiene alla correlazione tra fonti normative, limiti costituzionali e tecniche di normazione.

Il processo di normazione di livello legislativo è ormai chiaramente inadeguato. Di ciò mi pare perfettamente consapevole l'attuale Governo, come dimostra la recente bozza di riforma del Senato.

Infatti, il processo legislativo è sostanzialmente lo stesso da decenni e abbisogna di un profondo aggiornamento (analisi di compatibilità, analisi di ricorsività, analisi di impatto, ecc...).

Non è certamente questa la sede per entrare in tecnicismi, ma si abbia solo a mente che pressoché nessuna attività umana (neppure quella più semplice e umile) è rimasta inalterata dopo oltre un cinquantennio.

32) Modifica del codice degli appalti.

Si tratta di un «titolo» assai generico che non consente di comprendere a priori sotto quale *ratio* sarà improntata la novellazione preannunciata.

Io mi permetto di evidenziare l'importanza della (e quindi la necessità di valorizzare la) fase di programmazione dell'appalto (la cd. «verifica dei fabbisogni»), nonché la condivisione tra tutte le Stazioni appaltanti delle risultanze delle verifiche sui requisiti generali. Su quest'ultimo punto, sarebbe opportuno che il background tecnico-informatico-procedurale fosse strutturato direttamente dal Ministero delle Infrastrutture con l'utile ausilio degli operatori del settore, poiché – a mio modo di vedere – è importante che l'AVCP rimanga al di fuori, per preservare sia la sua peculiare *mission* e sia la terzietà rispetto alle Stazioni appaltanti e ai vari operatori economici, dall'approntamento delle misure organizzative infrastrutturali, potendo quest'ultima eventualmente dare esclusivamente un contributo di natura squisitamente giuridica.

Non ultimo la necessità di adeguare il Codice dei contratti pubblici alle nuove direttive eurounitarie su appalti e concessioni.

33) Inasprimento delle sanzioni, nelle controversie amministrative, a carico dei ricorrenti e degli avvocati per le liti temerarie

E

34) modifica alla disciplina della sospensione cautelare nel processo amministrativo, udienza di merito entro 30 giorni in caso di sospensione cautelare negli appalti pubblici, condanna automatica alle spese nel giudizio cautelare alle spese nel giudizio cautelare se il ricorso non è accolto.

Questi due propositi paiono obiettivamente supini ad un'idea preconcepita e distorta della Giustizia amministrativa, come se giudici, avvocati, procedimenti giurisdizionali, congiurassero tutti per ritardare il ben operare delle Stazioni appaltanti, costituendo una sorta di amalgama indistinta ma coesa (quasi una sorta di fastidioso collante) la cui unica funzione o comunque la cui funzione prevalente sarebbe quella di rallentare/impedire i progressi della nostra economia (ed in particolare negli appalti pubblici), che altrimenti si staglierebbero luminosi ed irreprensibili sul panorama nazionale ed internazionale.

Purtroppo, così non è, come ci raccontano le tristi cronache di questi giorni. Il contenzioso amministrativo, grazie all'aiuto delle Imprese sane, degli Avvocati e dei Magistrati, rappresenta spesso (forse troppo spesso) l'unico vero argine alla corruzione, al malcostume, all'incompetenza, agli errori grossolani. E la sospensione giurisdizionale va considerata lo strumento più efficace a disposizione della Giustizia per preservare il buon andamento dell'azione amministrativa.

Peraltro, le liti in materia di appalti pubblici sono in rapida diminuzione anche in considerazione del fatto che il costo del contributo unificato (che giunge facilmente a 14.000€ in un processo in materia di appalti di medio

valore con ricorso in appello, ora fortunatamente portata all'esame della CGUE) da strumento per contribuire ai costi del processo ha finito per assumere la funzione (e questo è obiettivamente inaccettabile) di strumento odioso, surrettizio e discriminatorio per disincentivare *tout court* il ricorso alla tutela giurisdizionale, funzione - o forse sarebbe meglio dire «disfunzione» - (fortunatamente) più unica che rara nel panorama degli ordinamenti processuali dei Paesi occidentali.

36) Riduzione delle aziende municipalizzate.

Non escludo che occorra procedere ad una loro riduzione (ed includerei tra i soggetti «riducendi» anche le aziende regionali e quelle statali, *in primis* la RAI), ma certamente e prima ancora occorrerebbe procedere alla razionalizzazione delle aziende esistenti, attraverso la ridefinizione della *mission* dell'intervento pubblico nell'economia affinché si eviti di «fare impresa» (*ex se* in modo slealmente concorrenziale rispetto agli operatori privati del settore) con soldi pubblici oppure si cerchino soldi privati per svolgere attività economiche prive – in radice – di qualsivoglia capacità remunerativa.

Purtroppo l'incessante e caotico stillicidio di modifiche normative che si susseguono ininterrottamente quantomeno da un lustro, andrebbe interrotto per dare tempo al Legislatore di emanare una normativa che dia forma concreta al precitato principio e dia conto dell'esistenza di una logica di sistema che prescindano dai soli enti locali.

40) Concreta attuazione del sistema della fatturazione elettronica per tutte le imprese.

Sarebbe necessario istituire un sistema di fatturazione elettronica centralizzata per tutte le PP.AA. (in quanto la funzione dovrebbe appartenere

alla legislazione esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. r della Costituzione).

Soltanto quando un tale sistema informatico-gestionale sarà creato ed innestato in quello contabile unico delle PP.AA. (vedi sopra il punto 17), si sventerà qualsiasi rischio (e tentazione) che la fatturazione elettronica, da strumento di semplificazione e riduzione dei termini di pagamento in favore degli operatori economici, si trasformi in un ennesimo elemento burocratico ostativo alla pronta soluzione dei pagamenti, liquidi, certi ed altrimenti esigibili. Per non parlare del rischio (purtroppo già in buona parte realtà) che ciascuna amministrativa italiana appronti un proprio sistema informatico per la fatturazione elettronica con un'incredibile e francamente inaccettabile moltiplicazione di costi per il pubblico erario.

42) Dematerializzazione dei documenti amministrativi e loro pubblicazione in formato aperto.

Sempre riprendendo il punto 17) sarebbe opportuno che le PP.AA. italiane utilizzassero un medesimo software *open source* fornito dallo Stato, quantomeno per la gestione delle loro competenze fondamentali (bilancio, creazione documenti, analisi dei fabbisogni, protocollazione, flusso documentale, inventario).

Poiché l'informatica diventa strumento di efficienza e di risparmio se c'è pianificazione ed l'interoperabilità tra sistemi e formati files, mentre rischia d'incrementare a dismisura costi e inefficienze dell'ordinamento giuridico, allorché frutto d'improvvisazione e di una logica di mera trasposizione di contenuti cartacei su supporti variamente digitali.

44) Obbligo di trasparenza dei sindacati: ogni spesa *online*.

Reputo che ogni soggetto del cosiddetto «terzo settore» ossia di chi si sostiene grazie a donazioni del pubblico (e/o per mezzo di contributi pubblici e che dovrebbe conseguentemente agire in forma non imprenditoriale), al di sopra di un determinato limite di fatturato, debba essere sottoposto ai criteri e alle regole tipiche della P.A., eventualmente declinate in una forma specifica. Infatti, occorre superare il concetto ottocentesco di «pubblica amministrazione» per pervenire ad enuclearne uno attuale e più confacente alla nostra realtà attuale (si vedano *in primis* le mie proposte sulla valutazione dei pubblici dipendenti).

Quindi, obbligo di trasparenza non solo a carico dei sindacati ma anche (e mi si permetta *in primis*) dei partiti e dei movimenti politici, affinché divenga tratto distintivo del «pubblico» non più l'imperatività dell'agire amministrativo, ma la provenienza pubblica del denaro che deve essere gestito dall'Ente secondo criteri oggettivi e predeterminati.

Quindi la «funzione» si fa «pubblica» quando opera nell'interesse della collettività (o di una sua parte) mediante l'impiego di risorse pubbliche e non perché a monte una legge attribuisce poteri extra *ius commune*. Così operando si verrebbe finalmente ad attuarsi il principio di sussidiarietà dell'azione amministrativa, con tutto ciò che ne consegue sul piano degli obblighi di trasparenza previsti dall'Ordinamento.

E per concludere mi pare appropriato rammentare quanto Albert Einstein affermò, se non erro, in occasione della crisi economica del 1929, parole che suonano ancor oggi straordinariamente attuali: *“Non possiamo pretendere che le cose cambino, se continuiamo a fare le stesse cose. La crisi è la più grande benedizione per le persone e le nazioni, perché la crisi porta*

progressi. La creatività nasce dall'angoscia come il giorno nasce dalla notte oscura. E' nella crisi che sorge l'inventiva, le scoperte e le grandi strategie. Chi supera la crisi supera sé stesso senza essere 'superato'. Chi attribuisce alla crisi i suoi fallimenti e difficoltà, violenta il suo stesso talento e dà più valore ai problemi che alle soluzioni. La vera crisi, è la crisi dell'incompetenza. L'inconveniente delle persone e delle nazioni è la pigrizia nel cercare soluzioni e vie di uscita. Senza crisi non ci sono sfide, senza sfide la vita è una routine, una lenta agonia. Senza crisi non c'è merito. E' nella crisi che emerge il meglio di ognuno, perché senza crisi tutti i venti sono solo lievi brezze. Parlare di crisi significa incrementarla, e tacere nella crisi è esaltare il conformismo. Invece, lavoriamo duro. Finiamola una volta per tutte con l'unica crisi pericolosa, che è la tragedia di non voler lottare per superarla".

Pertanto, Vi offro – per quanto valga – il mio stimolo e le mie idee per trovare soluzioni innovative e concrete alle incredibili ed entusiasmanti sfide che ci attendono.

Inviando un ringraziamento per l'attenzione che mi vorrete dimostrare, colgo l'occasione per porgere i miei più rispettosi e cordiali saluti unitamente all'Augurio sincero di un superbo lavoro.

Avv. Roberto Damonte

