

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2668

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**OSSORIO, DONADI**

Norme per il controllo, la valutazione e la qualità  
delle politiche e della spesa pubblica

*Presentata il 17 maggio 2007*

ONOREVOLI COLLEGHI! — In via preliminare, dobbiamo in particolar modo sottolineare che la presente proposta di legge affronta il tema della qualità delle politiche pubbliche e della spesa pubblica statale e locale, evidenziandone la forte interrelazione. Si tratta, dunque, di un approccio qualitativo alle politiche pubbliche che, tuttavia, sulla base di processi di valutazione e di razionalizzazione, produce evidenti effetti sul piano quantitativo. Occorre creare i presupposti per configurare un modello che non si limiti ad indicare aspetti formali, ma che sia in grado di valutare la qualità sostanziale delle politiche pubbliche, anche e soprattutto in una fase successiva alla loro adozione.

In quest'ottica appare necessario ricordare che il contesto europeo (in particolare si fa riferimento alla raccomandazione dell'OCSE del 1998 sul miglioramento dell'etica nei servizi pubblici) richiede una chiara formulazione dei valori essenziali ai quali orientare l'azione della pubblica amministrazione complessivamente intesa. Gli otto valori essenziali della pubblica amministrazione più frequentemente menzionati sono: imparzialità, legalità, integrità, trasparenza, efficienza, eguaglianza, responsabilità e giustizia. Il recepimento di tali valori produce il risultato di politiche pubbliche di qualità a contenuti costi sociali. La presente proposta di legge mira proprio a recepire i suddetti valori, al fine di garantire l'etica

nella pubblica amministrazione, ma anche, direttamente, una riduzione dei costi connessi al suo funzionamento. In quest'ottica, non tanto nella dimensione politica del Governo, quanto piuttosto nella dimensione gestionale, si richiede l'istituzione di una struttura volta a valutare il rispetto di tali valori, in particolare a valutare risultati tendenzialmente antieconomici. I risultati dell'attività di valutazione della qualità delle politiche pubbliche e dell'economicità dei relativi risultati potranno avere un'incidenza sull'opportunità o meno di mantenere in vita società con partecipazioni statali e anche un'incidenza, nel rispetto dell'articolo 119 della Costituzione, sui trasferimenti di risorse verso regioni ed enti locali inefficienti.

#### *Principi e obiettivi.*

L'articolo 1 enuncia principi e obiettivi del provvedimento. L'obiettivo principale è di creare dei presupposti strutturali e funzionali finalizzati alla valutazione della qualità delle politiche pubbliche e alla conseguente valutazione della spesa pubblica.

Si è ritenuto necessario redigere un testo puntuale e omogeneo, in grado di fronteggiare inefficienze e inefficacia dei singoli rami delle istituzioni statali e locali e delle società ad esse riconducibili.

Il dato innovativo e originale del testo è quello di voler incidere, attraverso la valutazione della qualità delle politiche pubbliche, in maniera incisiva, sul bilancio dello Stato e degli enti locali e in particolare, sulla qualità della spesa pubblica, attraverso processi politico-gestionali efficienti e di qualità.

La valutazione della qualità delle politiche pubbliche e della conseguente valutazione della qualità della spesa pubblica deve costituire, anche in linea con le raccomandazioni dell'OCSE e con i più recenti orientamenti comunitari, il presupposto per misurare l'efficacia e l'efficienza dell'azione politico-amministrativa dello Stato e degli enti locali.

#### *L'Unità per il controllo, la valutazione e la qualità delle politiche e della spesa pubblica.*

In armonia con i suddetti principi ed obiettivi, l'articolo 2 prevede l'istituzione di una struttura, di livello statale (denominata Unità per il controllo, la valutazione e la qualità delle politiche e della spesa pubblica), istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, con il compito di valutare, in base a metodologie di rilevazione e controllo predefinite:

a) la qualità e l'efficienza dell'azione governativa e i relativi costi;

b) l'operato delle società miste statali, regionali e locali e delle società pubbliche *in house*;

c) la dimensione organizzativa ottimale degli enti locali.

I componenti dell'Unità sono scelti sulla base di una comprovata indipendenza ed esperienza.

#### *Trasparenza e informazione alla base del processo valutativo.*

Il testo normativo, per essere efficace e per rientrare in una adeguata politica pubblica di qualità, va inserito in un contesto caratterizzato dalla trasparenza e dall'informazione.

Sul modello del *Freedom of Information Act*, approvato nel 2000 nel Regno Unito, occorre fornire ai cittadini gli strumenti e le informazioni per misurare il grado di efficienza dell'azione del singolo rispetto al perseguimento degli interessi generali.

Presupposti principali per la valutazione sono, dunque, la trasparenza e l'informazione. È necessario, attraverso un adeguato strumento normativo, stabilire che la trasparenza intorno all'operato dei politici e degli amministratori sia un fattore cruciale e decisivo in ordine alla responsabilità politica e alle aspirazioni di

riconferma della dirigenza politica e del *management* pubblico.

Il grado di trasparenza intorno all'operato dei politici e degli amministratori pubblici è un fattore cruciale, affinché i cittadini possano disciplinare e selezionare i politici tramite le elezioni, rieleggendo, appunto, quelli capaci. La trasparenza intorno all'operato dei consigli di amministrazione di società miste o a capitale interamente pubblico contribuisce a creare un clima di fiducia tra amministrazione e cittadino, temperando le criticità.

A questo fine, il comma 10 dell'articolo 2 prevede che l'Unità debba riferire alle Camere sulla propria attività mediante due relazioni annue semestrali.

#### *Società per azioni controllate e partecipate dallo Stato.*

Ulteriore punto centrale affrontato nell'articolo 3, è il potere, attribuito all'Unità, di valutare, attraverso predefiniti criteri di rilevazione che seguano modelli e processi comuni accreditati, la qualità dell'attività gestionale, le *performance*, i risultati e l'economicità delle società per azioni controllate e partecipate dallo Stato.

Affinché l'Unità sia in grado di effettuare in modo corretto ed esaustivo il compito che si prefigge, sia nei confronti delle società per azioni che degli enti locali controllati, è necessario che non limiti la sua azione a verifiche, misurazioni e valutazioni di risultati disarticolati, disomogenei e non compatibili.

Per tale motivo è indispensabile definire non solo gli indici di *performance* di carattere generale, ma anche gli indicatori in grado di rendere la complessa articolazione delle realtà analizzate, conformati ai diversi aspetti caratteristici delle attività di gestione.

Inoltre l'analisi non può prescindere da una semplificazione della comunicazione sia per chi opera all'interno delle strutture sottoposte a valutazione, sia per chi dall'esterno usufruisce dei suoi servizi, in modo da finalizzare il compito dell'Unità

agli obiettivi di trasparenza e di miglioramento dei risultati degli enti controllati. Per tali motivi è necessario definire e rendere condivise le metodologie di rilevazione e di controllo, che di volta in volta devono essere sviluppate in funzione delle caratteristiche organizzative e strutturali del soggetto da controllare. Per poter confrontare dati e risultati è perciò indispensabile che vi sia la compatibilità degli stessi attraverso predefiniti criteri di rilevazione che seguano modelli e processi comuni accreditati, da cui l'inserimento nel testo dell'inciso: « in base a metodologie di rilevazione e controllo predefiniti » nel comma 1 degli articoli 3 e 4 della proposta di legge.

Anche in questo caso, l'Unità riferisce l'esito del suo processo valutativo alle Camere le quali, eventualmente, sulla base dei dati acquisiti, possono chiedere l'intervento del Ministro competente, per promuovere atti consequenziali.

#### *Enti locali e processi valutativi delle politiche pubbliche.*

All'Unità, sempre in base a metodologie di rilevazione e controllo predefinite, è attribuito, nell'articolo 4, il potere di:

a) valutare la qualità dell'attività organizzativo-gestionale degli enti locali;

b) misurare la qualità dei servizi resi ai cittadini;

c) monitorare i vincoli finanziari derivanti dal patto di stabilità e crescita interno. Inoltre, l'Unità ha il potere di valutare la qualità gestionale, e i relativi costi, delle società miste e delle società a capitale interamente pubblico, affidatarie di servizi pubblici locali, nonché la loro effettiva economicità.

Sempre in attuazione dei principi di informazione e trasparenza, i risultati dell'attività dell'Unità sono pubblicati ogni semestre, e l'auspicio è che stimolino l'apertura di discussioni nell'ambito dei consigli comunali e provinciali. L'idea di fondo, attraverso processi di razionalizza-

zione dell'azione politico-amministrativa, è quella di raggiungere una dimensione qualitativa apprezzabile, tale da innescare un meccanismo virtuoso sulla spesa pubblica degli enti locali, anche in termini di riconoscimento delle misure premiali.

*Regioni: principi di coordinamento e qualità delle politiche pubbliche.*

Ai sensi dell'articolo 5, l'Unità valuta la qualità delle politiche pubbliche poste in essere dalle società partecipate e controllate dalle regioni.

Come è noto, nel rispetto del regime delle competenze, ed in particolare in attuazione dell'articolo 117, terzo comma, nonché dell'articolo 119, secondo comma, della Costituzione, lo Stato può determinare i principi di coordinamento della spesa pubblica delle regioni, al fine di

ridurre gli oneri degli organismi politici e ridurre i processi di esternalizzazione, attraverso l'affidamento a società controllate o partecipate (cosiddetto fenomeno delle società miste).

I progressivi processi di disarmo dell'amministrazione pubblica regionale, il ricorso sempre più frequente a strutture esterne, che si trovano a svolgere, anche nell'ambito di servizi pubblici essenziali, un ruolo molto delicato e distante dalla loro struttura e natura, rappresentano in alcune regioni un processo estremamente preoccupante, che si sta valutando in termini di inefficienza e di esponenziale aumento della spesa pubblica.

In questo senso l'Unità, nel rispetto dell'autarchia regionale, intende svolgere un'attività di valutazione i cui risultati sono poi pubblicati ogni semestre e comunicati ai competenti consigli regionali.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Principi).*

1. Nel rispetto del regime delle competenze dello Stato, delle regioni e degli enti locali, di cui all'articolo 117 della Costituzione, la presente legge reca norme per il contenimento, la razionalizzazione e la qualità della spesa pubblica in ambito statale, regionale e locale.

## ART. 2.

*(Unità per il controllo, la valutazione e la qualità delle politiche e della spesa pubblica).*

1. È istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze l'Unità per il controllo, la valutazione e la qualità delle politiche e della spesa pubblica del Governo, degli enti territoriali, degli enti locali e delle società ad essi riconducibili, di seguito denominata « Unità ».

2. L'Unità misura i livelli delle prestazioni e dei servizi resi ai cittadini dai soggetti di cui al comma 1 e valuta i risultati conseguiti e i relativi costi.

3. L'Unità valuta la qualità e l'efficienza dell'azione governativa e i relativi costi secondo i parametri stabiliti dal Rapporto dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) sulla riforma della regolazione nei Paesi membri del 1997, e dal Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001 sull'allargamento dell'Unione europea.

4. L'azione governativa e i relativi costi sono valutati dall'Unità, in particolare, secondo i principi dell'imparzialità, eguaglianza, legalità, efficienza, trasparenza, informazione e qualità.

5. In conformità ai principi di cui al comma 4, l'Unità ha, tra l'altro, il potere di valutare se i processi di esternalizzazione di servizi pubblici o il ricorso a consulenze esterne costituiscono inutili duplicazioni di funzioni.

6. I componenti dell'Unità sono nominati ogni sette anni con le seguenti modalità:

*a)* quattro dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica d'intesa tra loro;

*b)* due dal Presidente del Consiglio di Stato, previo parere conforme del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa;

*c)* due dal Presidente della Corte dei conti, previo parere conforme del Consiglio di presidenza della Corte dei conti;

*d)* tre dal Presidente del Consiglio dei ministri su indicazione vincolante della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome.

7. Il presidente dell'Unità è eletto a maggioranza assoluta dai membri dell'Unità tra i componenti nominati a norma del comma 6, lettera *a)*. Il suo mandato scade dopo tre anni e sei mesi e non è rinnovabile.

8. I componenti dell'Unità sono scelti sulla base di una comprovata indipendenza ed esperienza tra professori universitari ordinari di materie giuridiche o economiche, nonché tra magistrati delle supreme magistrature amministrativa e contabile.

9. L'Unità, nello svolgimento delle sue funzioni, si avvale degli uffici del Ministero dell'economia e delle finanze. Può chiedere altresì dati, informazioni e documenti alle amministrazioni pubbliche, agli enti pubblici e alle società ed enti partecipati dallo Stato e dagli altri enti pubblici.

10. L'Unità riferisce alle Camere sulla propria attività mediante relazioni semestrali. Il Governo o un terzo dei membri di ciascun ramo del Parlamento possono chiedere che l'Unità riferisca alle Camere su specifici argomenti. L'Unità, qualora lo ri-

tenga opportuno, può inviare relazioni alle Camere su specifici argomenti. A tali comunicazioni è assicurata pubblicità attraverso il servizio pubblico radiotelevisivo.

ART. 3.

*(Società per azioni controllate o partecipate dallo Stato).*

1. L'Unità valuta, in base a metodologie di rilevazione e controllo predefinite, la qualità dell'attività gestionale, i costi e i risultati delle società per azioni controllate o partecipate dallo Stato.

2. L'Unità definisce le metodologie di rilevazione e di controllo per la verifica dei risultati delle società per azioni controllate o partecipate dallo Stato secondo criteri di omogeneità e trasparenza, tali da garantire il confronto qualitativo e quantitativo dei risultati per la loro corretta comunicazione e divulgazione.

3. Nel caso di valutazioni negative sull'operato delle società controllate e partecipate, per inefficienza o per mancanza di interesse generale, l'Unità riferisce alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica. Le competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, secondo i rispettivi Regolamenti, possono chiedere l'intervento del Ministro competente, anche per promuovere le iniziative conseguenti.

ART. 4.

*(Enti locali).*

1. Al fine di assicurare un controllo indipendente e continuativo della qualità dell'azione di governo degli enti locali, nonché di accertare la ricorrenza dei presupposti per il riconoscimento delle misure premiali, l'Unità provvede, in base a metodologie di rilevazione e di controllo predefinite ai sensi dell'articolo 3, comma 2, alla verifica delle dimensioni organizzative ottimali dei medesimi enti, alla definizione dei parametri di valutazione

della loro attività, alla misurazione dei livelli delle prestazioni e dei servizi resi ai cittadini, all'apprezzamento dei risultati conseguiti nonché al monitoraggio del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dal patto di stabilità e crescita interno.

2. L'Unità svolge le attività di cui al comma 1 d'intesa con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali.

3. L'Unità valuta, altresì, la qualità gestionale e i costi delle società miste e delle società a capitale interamente pubblico.

4. L'Unità valuta l'efficienza delle società di cui al comma 3, ne verifica l'utilità in ordine al perseguimento di interessi generali e controlla che le attività da esse svolte non diano luogo a sovrapposizioni con funzioni svolte dalla pubblica amministrazione o da altri livelli di governo.

5. Le valutazioni negative espresse dall'Unità in ordine all'attività di società miste e a società a capitale interamente pubblico, e le eventuali proposte di scioglimento o liquidazione delle medesime società, avanzate dall'Unità a seguito di tale valutazione, possono incidere, nel rispetto dell'articolo 119 della Costituzione, sui trasferimenti di risorse finanziarie dallo Stato agli enti locali competenti.

6. I risultati dell'attività di valutazione svolta dall'Unità ai sensi del presente articolo sono pubblicati ogni semestre e comunicati ai competenti consigli comunali e provinciali.

#### ART. 5.

*(Principi di coordinamento per il contenimento della spesa pubblica delle regioni).*

1. Nel rispetto del regime delle competenze di cui all'articolo 117 della Costituzione, e nell'ambito dei principi di coordinamento per il contenimento della spesa pubblica regionale, l'Unità valuta la qualità delle politiche pubbliche poste in essere dalle società partecipate o controllate dalle regioni e i relativi costi.

2. L'Unità valuta inoltre la rispondenza tra le politiche pubbliche poste in essere



dalle società di cui al comma 1 e il perseguimento degli interessi generali.

3. L'Unità valuta l'efficienza delle società di cui al comma 1, ne verifica l'utilità in ordine al perseguimento degli interessi generali e controlla che le attività da esse svolte non diano luogo a sovrapposizioni con funzioni svolte dalla pubblica amministrazione o da altri livelli di governo.

4. Le valutazioni negative espresse dall'Unità in ordine alle attività delle società di cui al comma 1 e le eventuali proposte di scioglimento o di liquidazione delle medesime società, avanzate dall'Unità a seguito di tale valutazione, possono incidere, nel rispetto dell'articolo 119 della Costituzione, sui trasferimenti di risorse finanziarie dallo Stato alla regione competente.

5. I risultati dell'attività di valutazione svolta dall'Unità ai sensi del presente articolo sono pubblicati ogni semestre e comunicati ai competenti consigli regionali.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 0,30



\*15PDL0029560\*