



Disegno di legge AS 1577 “Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”

Audizione presso la Commissione affari costituzionali

Senato della Repubblica

Roma, 25 settembre 2014

Premessa

Il Governo e le autonomie territoriali hanno siglato il protocollo "Italia semplice", un accordo che lancia un'alleanza istituzionale per riformare la Pubblica Amministrazione, attraverso la condivisione delle seguenti priorità da raggiungere insieme nei vari livelli di governo al fine di definire un'organizzazione della pubblica amministrazione più semplice, meno costosa e in grado di dare risposte ai bisogni dei cittadini e dei territori:

1. ripensare l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni;
2. valorizzare il capitale umano;
3. semplificare per crescere;
4. puntare alla digitalizzazione rendendo open data e trasparenza elementi ordinari della PA.

L'esigenza di una riforma della pubblica amministrazione è determinata in primo luogo dalla forte domanda di cambiamento posta dai cittadini. A questa domanda è necessario dare una risposta attraverso misure tempestive ed efficaci, anche in considerazione del fatto che ci troviamo in un momento di contingenza economica negativa, che deve portare ad un maggiore impegno dell'azione amministrativa per il soddisfacimento della domanda di servizi da parte della cittadinanza. Una pubblica amministrazione funzionale ed efficiente è infatti un presupposto essenziale per il rilancio del Paese ed è, tra l'altro, una delle priorità che a livello europeo si chiede all'Italia di affrontare.

Il Governo ha fatto la scelta di avviare il disegno di riforma attraverso alcune misure urgenti veicolate nel decreto legge 90/14, ma è evidente che un complessivo processo di riordino della pubblica amministrazione può derivare soltanto dal disegno di legge delega che dovrà avere come obiettivo primario quello di assicurare un tessuto normativo stabile che faccia diventare la pubblica amministrazione uno dei momenti essenziali per la modernizzazione del Paese, anche con opportune modifiche alla normativa introdotta con la decretazione d'urgenza,.

Il ddl AS 1577 "*Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*", con i numerosi interventi di delega in esso previsti, deve pertanto essere letto nella prospettiva di costruire un assetto normativo stabile che affronti le priorità che tutte le istituzioni protagoniste del protocollo "Italia Semplice" hanno ritenuto essenziali.

Per questi motivi, è auspicabile che gli interventi normativi previsti nel ddl AS 1777 portino effettivamente ad una semplificazione del quadro normativo di disciplina della pubblica amministrazione, attraverso interventi puntuali che invece di aggiungere nuove norme, puntino a semplificare l'ordinamento esistente attraverso modifiche espresse dei corpi normativi (CAD, legge 241/90, TUEL, Decreti attuativi della legge 190/12, ecc.) che costituiscono i punti di riferimento per l'agire delle diverse pubbliche amministrazioni.

Occorre infine aggiungere che la riforma della pubblica amministrazione è strettamente collegata con la necessità di definire un più complessivo percorso di riordino istituzionale che completi la riforma delle istituzioni locali avviata dalla legge 56/14, che porterà all'istituzione delle Città metropolitane e alla trasformazione delle Province in enti di secondo livello strettamente legati ai Comuni del territorio, ripensando tutta la pubblica amministrazione statale (centrale e periferica), regionale e locale.

Il nuovo assetto istituzionale del governo locale che deriverà dall'attuazione della legge 56/14 prevede che i Comuni, singoli e associati, le Province e le Città metropolitane esercitino le funzioni fondamentali che la legge ha individuate come elementi essenziali per garantire un livello adeguato di servizi e prestazioni ai cittadini e alle imprese. A questo complesso di funzioni dovranno corrispondere risorse

finanziarie ed umane adeguate, anche attraverso la individuazione di fabbisogni standard sul numero dei dirigenti e dei dipendenti di ogni istituzione territoriale.

Anche nel ddl AS 1577 si dovrà tenere conto di questo passaggio. La scelta di riorganizzare i corpi di polizia nazionale con l'eventuale soppressione del Corpo forestale dello Stato deve tener conto del fatto che tra le funzioni fondamentali delle Province (e delle Città metropolitane) la legge 56/14 ha compreso "la tutela e la valorizzazione dell'ambiente", una funzione nella quale rientrano senza dubbio anche tutti le competenze di polizia ambientale che oggi sono svolte dai corpi e servizi di polizia provinciale.

Accelerazione e semplificazione nei servizi per cittadini e imprese

"Puntare alla digitalizzazione rendendo open data e trasparenza elementi ordinari della PA" è la premessa per consentire alla Pubblica Amministrazione di utilizzare le tecnologie digitali e i dati come strumento di sviluppo e, al contempo, per rispondere ai bisogni emergenti della società, riformando radicalmente la propria "macchina", rendendola più leggera e meno dispendiosa, adeguando l'offerta di servizi alle nuove frontiere digitali, orientandola a misurare l'efficacia della propria azione, per strategie, obiettivi e relazioni con l'utenza.

Nell'articolo 1 del ddl AS 1577 vi sono alcuni punti che in modo esplicito devono essere ricondotti ad espresse modifiche del Codice dell'amministrazione digitale. Le lettere da a) a f) del comma 2 dovrebbero essere ricondotte in questa prospettiva di revisione organica del CAD..

Altri punti meritano un approfondimento autonomo poiché dovrebbero consentire una semplificazione di adempimenti già previsti dall'ordinamento come nel caso degli sportelli unici per le attività produttive e degli sportelli unici per l'edilizia.

In questa prospettiva, l'obiettivo di censire i procedimenti amministrativi in un'ottica di sburocraizzazione e utilizzo esclusivo degli strumenti tecnologici per semplificare l'interlocazione e l'azione di servizio verso cittadini ed imprese è ampiamente condiviso, ma andrebbe collegato strettamente all'attuazione di quanto previsto dall'articolo 35 del D. Lgs. 33/13. Piuttosto che effettuare una nuova ricognizione sui procedimenti amministrativi, che porterebbe ad un adempimento aggiuntivo, sarebbe auspicabile che lo Stato individui delle regole tecniche per fare in modo che tutte le pubbliche amministrazioni, entro un termine congruo di 6 mesi, espongano in formato aperto (ed in XML) i dati relativi ai loro procedimenti in modo da consentire alle Autorità competenti di disporre di un archivio continuamente aggiornato dei procedimenti amministrativi. La sanzione prevista al comma 6 è giustificata solo in questa prospettiva di dare organicità agli interventi in questo settore.

La delega connessa al comma 2, lettera i), merita infine una disposizione autonoma che espliciti meglio la necessità di pervenire all'unificazione degli archivi della motorizzazione e del PRA, con il contestuale riordino degli uffici che esercitano le relative funzioni, in una prospettiva di risparmio dei costi e di vera semplificazione per i cittadini.

Conferenza dei servizi, Silenzio assenso tra amministrazioni, SCIA, Autotutela

Gli articoli da 2 a 5 del ddl AS 1577 pongono il tema di una revisione di una parte sostanziale della disciplina del procedimento amministrativo contenuta nella legge 241/90.

Visto il susseguirsi di modifiche introdotte in varie sedi a questo corpo normativo, sarebbe auspicabile che questi interventi portassero espressamente ad una riscrittura della legge 241/90 per le parti interessate in modo da offrire ai cittadini e agli operatori un testo organico di riferimento.

Disposizioni in materia di anticorruzione, pubblicità, trasparenza

L'articolo 6 del ddl AS 1577 si pone giustamente l'obiettivo di rivedere le disposizioni dei decreti legislativi 33 e 39 del 2013 attuative della legge anticorruzione 190/12 in modo da chiarire meglio l'ambito applicativo dei provvedimenti e semplificare gli adempimenti richiesti alle pubbliche amministrazioni.

In questa prospettiva andrebbero tuttavia precisati i criteri direttivi della delega prevedendo modifiche puntuali sui seguenti punti:

- limiti temporali e geografici delle incompatibilità e inconfiribilità;
- semplificazione degli adempimenti relativi alla redazione dei piani anticorruzione e trasparenza, prevedendo la possibilità per gli enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane) di esercitare tali funzioni d'intesa ed in forma associata in analogia a quanto già previsto in merito alla possibilità di unificare le responsabilità all'interno delle gestioni associate, ai sensi del comma 100 della legge 56;
- eliminazione delle sovrapposizioni tra obblighi di comunicazione, obblighi di pubblicazione e obblighi di esposizione dei dati in formato aperto, prevedendo espressamente che l'esposizione dei dati sul sito delle amministrazioni esoneri le stesse da tutti i relativi obblighi di comunicazione;
- la revisione del sistema sanzionatorio che dovrebbe operare in capo all'amministrazione e non solo al singolo responsabile prevedendo che il provento delle sanzioni sia destinato ad azioni di supporto per l'attuazione della normativa anticorruzione nella PA.

Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato, definizione PA e Camere di Commercio

L'articolo 7 del ddl AS 1577 prevede una delega per riordinare l'amministrazione centrale e periferica dello Stato attraverso un riordino della Presidenza del Consiglio e degli uffici ministeriali, degli uffici periferici, delle forze di polizia. Da questo processo si dovrebbe mettere in modo il riordino dell'amministrazione statale nel territorio il cui costo ammonta a circa 60 miliardi di euro (più di 6 volte il costo delle Province).

Relativamente al riordino degli Uffici territoriali del governo è essenziale riprendere il percorso che era stato avviato con la proposta di revisione delle circoscrizioni provinciali, individuando un criterio direttivo che preveda dei parametri di riferimento (per popolazione e superficie) che consentano di avere un presidio del Governo nel territorio non solo nei capoluoghi di regione e nelle città metropolitane ma anche negli altri territori che saranno governati dagli enti di area vasta.

Questa impostazione dovrebbe valere anche rispetto al riordino Camere di commercio e alla ridefinizione delle loro circoscrizioni territoriali.

Il riordino delle funzioni e dei corpi nazionali di polizia deve portare ad un coordinamento maggiore delle forze nazionali di polizia e tener conto del fatto che, a seguito dell'approvazione della legge 56/14, le

funzioni di polizia ambientale e di polizia stradale in capo ai polizia provinciale rientrano tra le funzioni fondamentali delle Province sulla tutela dell'ambiente e sulla regolazione della circolazione stradale.

Nella prospettiva di un complessivo riordino della pubblica amministrazione è corretto l'intervento previsto dall'articolo 8 che mira a definire in modo certo i confini della PA, ricomprendendo in tale ambito, oltre alle istituzioni pubbliche, anche le associazioni, le società e i soggetti che, a diverso titolo, ne sono espressione.

La riforma della dirigenza pubblica

La delega prevista all'articolo 10 del ddl AS 1577 attua l'impegno condiviso nel protocollo "Italia semplice" di procedere ad una profonda riforma delle norme sulla dirigenza pubblica per superare la frammentazione e costruire una "dirigenza della Repubblica" che sia in grado finalmente di affrontare la sfida di profonda modernizzazione della pubblica amministrazione che il Paese richiede, con una più precisa attenzione sul numero dei dirigenti che operano nelle diverse amministrazioni (spesso troppo alto) e sulla necessità di prevedere forme di mobilità e di rotazione degli incarichi che consentano l'effettiva responsabilizzazione dei dirigenti e la loro valutazione rispetto ai risultati e alle posizioni da ricoprire.

La previsione del ruolo unico della dirigenza non è del tutto innovativa per gli enti territoriali, poiché da anni per Regioni ed Enti locali non esistono ruoli differenziati della dirigenza. La vera sfida sta perciò nel chiarire fin da subito quale sia l'estensione dell'ambito di applicazione del ruolo unico a fattispecie oggi molto diverse a livello nazionale, regionale e locale.

Sul piano nazionale occorrerà chiarire quali sono i settori di amministrazione che rientrano nella disciplina del ruolo unico. A livello territoriale si dovrà tenere conto della specificità e del diverso rapporto tra dirigenti e dipendenti che esiste nel comparto regionale rispetto a quello locale, come evidente emerge dalla seguente tabella che si ricava dai dati del conto annuale RGS 2012, con riferimento alle istituzioni territoriali delle regioni a statuto ordinario.

	<i>Comuni</i>	<i>Province</i>	<i>Regioni</i>
<i>Dirigenti</i>	4043	1200	2032
<i>Segretari</i>	3094	90	
<i>Dipendenti</i>	370227	51964	37308
<i>Rapporto % dirigenti/dipendenti</i>	1,9%	2,5%	5,4%
<i>Costo del lavoro medio</i>	€ 28742	€ 29883	€ 37558

- In questa prospettiva, è senza dubbio positiva la volontà di ricomprendere nel ruolo unico della dirigenza locale anche la figura del segretario comunale e provinciale, in considerazione della sua soppressione. In questo modo si supera l'ambigua collocazione negli enti locali del segretario come figura esterna all'amministrazione e tutto il personale in servizio degli enti locali viene ricondotto organicamente nella disponibilità della loro autonoma organizzazione.

- La soppressione della figura del segretario comunale e provinciale deve essere però accompagnata esplicitamente da un criterio di delega che consenta la revisione delle disposizioni del TUEL in materia di segretari e direttori generali e le previsioni delle norme della legge 190/12 che attribuiscono al segretario la responsabilità della prevenzione della corruzione e della trasparenza, attraverso la previsione di una funzione di direzione apicale negli enti locali, con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa.
- Nella scelta del direttore apicale occorre confermare il principio di autonomia dell'Ente locale e, nello specifico, ricondurre la sua individuazione alla responsabilità del Sindaco - Sindaco metropolitano - Presidente della Provincia, anche utilizzando le possibilità consentite dalla riforma dell'articolo 110 del TUEL introdotta dal DL 90/14. Per i Comuni di piccole dimensioni, con meno di 5000 abitanti, dovrebbe essere stabilito l'obbligo di gestire la funzione di direzione apicale in via associata, al fine di favorire in questo modo i processi di unificazione o di fusione dei piccoli comuni.
- Allo stesso tempo tutti gli enti locali, quelli più piccoli in forma associata, dovrebbero invece attingere obbligatoriamente al ruolo unico, per la scelta dei dirigenti o dei funzionari responsabili a cui sono affidate le funzioni previste dalla normativa anticorruzione in materia di controlli di integrità, legalità e trasparenza e comunicare all'Autorità anticorruzione il dirigente responsabile.
- Nella delega dovrebbe essere previsto inoltre un criterio direttivo per rivedere le disposizioni relative alla dirigenza a contratto e l'articolo 110 del TUEL, a valle dell'avvio della riforma della dirigenza locale. La riforma prevede meccanismi di scelta, di rotazione degli incarichi e di formazione del tutto innovativi rispetto alla situazione esistente che devono essere armonizzati e opportunamente coordinati con le disposizioni relative ai dirigenti a tempo determinato scelti al di fuori del ruolo unico. Nella definizione delle procedure di accesso, in prima applicazione, va valorizzata l'esperienza acquisita dai dirigenti a tempo determinato, ex art. 110, primo comma, del D. Lgs. 267/2000, che abbiano svolto funzioni di direzione per un periodo superiore a cinque anni alla data di entrata in vigore della legge delega.
- Il complesso processo di riforma della dirigenza locale dovrebbe portare a superare la logica della gestione ente per ente delle procedure di selezione del personale ed affidare i processi di selezione dei dirigenti e dei dipendenti ad una gestione associata in ambito provinciale e metropolitano, come è previsto dall'art. 1, comma 88, della legge 56/14. Questa previsione dovrebbe essere opportunamente rafforzata individuando tale soluzione come la modalità ordinaria di assunzione dei dirigenti e dipendenti delle amministrazioni locali, nella delega sul riordino della disciplina del lavoro pubblico prevista all'art. 13, comma 1, lettera b), anche attraverso opportune revisioni della disciplina delle assunzioni nei comuni e negli altri enti locali.
- Per l'accesso al ruolo unico della dirigenza locale e per l'aggiornamento e la formazione dei dirigenti occorre rafforzare la previsione della necessità di una stretta collaborazione tra la Scuola nazionale di formazione della PA, le Associazioni degli enti locali e gli enti di formazione presenti nei territori. Si dovranno definire programmi di formazione adeguati alle esigenze di una dirigenza più mobile e responsabile e si dovrà altresì prevedere espressamente come gestire il problema della disponibilità e del destino dei dirigenti messi che non ricevono incarichi da parte delle amministrazioni. Questi obiettivi possono essere realizzati attraverso il coinvolgimento dell'ANCI e dell'UPI nella composizione e funzionamento della Commissione per la dirigenza locale e in un'apposita sezione organizzativa della Scuola nazionale di amministrazione. Vanno previsti

specifici obblighi di formazione anche per i dirigenti a tempo determinato ex art. 110 del D. Lgs. 267/2000.

- Va previsto, in prima applicazione, l'inserimento nel ruolo unico della dirigenza locale di coloro che alla data di entrata in vigore della delega sono iscritti all'Albo dei segretari comunali e provinciali di cui all'articolo 98 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 nonché di coloro che hanno svolto le funzioni di direttore generale di cui all'articolo 108 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, purché abbiano svolto tali funzioni per almeno cinque anni alla data dell'entrata in vigore della legge e siano in possesso del diploma di laurea.

Conciliazione tempi di vita e lavoro

L'articolo 11 in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, prevede meccanismi di incentivazione dei processi di modernizzazione dell'organizzazione del lavoro pubblico che dovrebbero essere integrati con la previsione di una revisione della parte normativa dei contratti con l'obiettivo di riordinare e semplificare la disciplina del trattamento accessorio in modo da incentivare i processi di riduzione dell'orario di lavoro e di limitazione del lavoro straordinario e l'utilizzo dei risparmi prodotti per premiare economicamente il miglioramento della flessibilità e della produttività del lavoro.

Deleghe per la semplificazione normativa

Le deleghe previste negli articoli 12, 13, 14 e 15, vanno nella giusta direzione della revisione organica di alcune discipline normative che sono state oggetto di molteplici modifiche normative.

La delega di riordino della disciplina del lavoro pubblico dell'articolo 13 dovrebbe tener conto opportunamente anche di quanto previsto dall'articolo 11.

Occorre infine evitare possibili sovrapposizioni tra la delega prevista all'articolo 14 sul riordino delle partecipazioni pubbliche e quella prevista dall'articolo 15 sul riordino della disciplina dei servizi pubblici locali.

