



AUDIZIONE

Disegno di legge AS. 1577

Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche

***Commissione Affari Costituzionali
Senato della Repubblica
Roma, 16 settembre 2014***

1. Premessa

Il presente documento costituisce un primo sintetico contributo che l'ANCI intende proporre quale spunto per il prosieguo dell'iter parlamentare.

Il disegno di legge di "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" apre un ambito molto ampio di confronto parlamentare rispetto a un ventaglio di deleghe legislative che spaziano dalla riforma della dirigenza pubblica, alla riorganizzazione dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato, sino ad un ambizioso programma di semplificazioni amministrative e normative.

La prima riflessione è che - dopo la conversione del decreto legge n. 90/2014, contenente le misure di riorganizzazione considerate urgenti - attraverso questo confronto si completano le fondamenta su cui poggia il progetto di complessiva riforma della Pubblica amministrazione presentato dal Governo, e il cui perimetro essenziale è stato definito nell'accordo interistituzionale "Italia semplice", siglato con le autonomie territoriali.

Il contributo dei Comuni è fondamentale. Se si intende completare con successo un percorso di tale complessità è indispensabile non trascurare il punto di vista, la sensibilità e le esigenze di chi è chiamato a governare gli Enti di prossimità, quelli che in prima istanza forniscono i servizi e le risposte alle comunità locali.

L'ANCI ritiene che i principi e i criteri direttivi per indirizzare il legislatore delegato debbano essere integrati con quelli qui rappresentati nei tratti essenziali.

2. La riforma della dirigenza pubblica locale

Con riferimento ai principi e criteri direttivi contenuti nell'art. 10 del disegno di legge, si osserva che il nuovo sistema della dirigenza pubblica, con l'articolazione nei tre ruoli unici, rispetto al ruolo della dirigenza locale debba disciplinare la complessiva riorganizzazione della dirigenza di vertice dell'amministrazione locale, anche attraverso un intervento di innovazione normativa nel corpo del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali (D.Lgs. 267/2000) tenendo conto dell'esigenza di ridefinire il ruolo del segretario comunale e provinciale, attraverso il superamento del dualismo Segretario-Direttore generale.

L'ANCI propone la previsione di una indefettibile figura apicale unica per tutti i Comuni, le Unioni, le Province, le Città metropolitane. A tale figura di vertice dovrà essere affidata la responsabilità dell'attuazione degli indirizzi degli organi di governo e della direzione complessiva dell'apparato professionale, nel rispetto dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, e in una prospettiva di professionalizzazione delle risorse e innovazione del sistema.

Le funzioni di responsabile della prevenzione della corruzione, nonché quelle di controllo interno, potranno comunque essere ricondotte alla figura del dirigente di vertice, ferma l'autonomia di ciascun ente di distribuire tali funzioni nel modo più rispondente al proprio assetto organizzativo.

La ridefinizione del ruolo, dei compiti e delle funzioni della figura di vertice, deve tener

conto della dimensione demografica dell'ente locale. Con specifico riferimento ai Comuni di minori dimensioni, anche al fine di dare piena attuazione ai precetti contenuti nella legge n. 56/2014 in materia di gestioni associate, con l'obiettivo di sostenere in particolare il modello delle Unioni di Comuni, occorre prevedere specifiche modalità di attingimento dalla sezione delle figure apicali, garantendo la creazione di strutture unificate variabili nella composizione a seconda dell'ambito demografico e del numero dei Comuni coinvolti.

La figura unica apicale è iscritta in apposita sezione del ruolo unico della dirigenza locale. Il primo accesso alla sezione, con particolare riferimento ai segretari comunali e provinciali già in servizio, a coloro che hanno svolto l'incarico di direttore generale, ai sensi dell'art.108 Tuel, e ai dirigenti pubblici di comprovata esperienza, sarà disciplinato da apposite disposizioni transitorie, mentre a regime l'accesso alla sezione speciale sarà consentita previo superamento de un corso-concorso, bandito con cadenza periodica.

Il ruolo unico della dirigenza locale, e in particolare la sezione delle figure apicali, dovranno essere articolati in più profili professionali, per tenere conto da un lato della specificità delle funzioni svolte, e dall'altro della complessità organizzativa dei diversi enti.

Il sistema delle autonomie deve essere pienamente coinvolto sia nella gestione e nel coordinamento del ruolo unico della dirigenza locale che nel sistema di formazione continua che dovrà coinvolgere l'intera dirigenza locale. E' necessario definire specifici percorsi di specializzazione a seconda del tipo di formazione di base ed esperienza professionale del dirigente, introducendo l'obbligo di conseguimento di crediti formativi, prevedendo idonei strumenti di verifica periodica del possesso dei requisiti per la permanenza nel ruolo dirigenziale e nella direzione apicale degli enti locali.

Gli iscritti nella sezione dei dirigenti apicali potranno ricoprire ogni altro incarico dirigenziale nell'ambito di procedure ad avviso pubblico.

L'incarico di direzione apicale sarà conferito dal sindaco o dal presidente agli iscritti nella sezione speciale del ruolo unico, entro un termine ragionevole dall'insediamento, per la durata del mandato.

L'incarico potrà essere revocato anticipatamente in ragione del mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati, per inosservanza delle direttive impartite dagli organi di governo, per gravi errori di gestione, e negli altri casi stabiliti dalla legge.

Per i Comuni capoluogo di Provincia, le Città metropolitane, le Province, deve essere prevista la possibilità di attingere la figura dirigenziale di vertice anche al di fuori del ruolo unico, salvo comunque il possesso delle competenze professionali e la comprovata esperienza in materia di enti locali necessarie per lo svolgimento dell'incarico.

3. Accelerazione e semplificazione nei servizi per i cittadini e le imprese

La vera sfida lanciata dall'Agenda Digitale Italiana consiste nel fare in modo che la Pubblica Amministrazione utilizzi le tecnologie digitali e i dati come strumento di

sviluppo e al contempo risponda 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.

Queste sono le premesse per consentire al nostro Paese di superare il ritardo che ha nel cogliere il potenziale delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione per favorire l’innovazione, la crescita economica utile e sostenibile e la competitività dei territori.

L’ANCI e i Comuni sostengono che la riforma dello Stato e il riordino della Pubblica Amministrazione siano un tutt’uno con la rivoluzione digitale delle amministrazioni e con la riorganizzazione degli enti territoriali.

In questa visione, le innovazioni fondamentali legate allo sviluppo digitale del Paese sono quelle che riguardano la qualità della vita dei cittadini e la crescita economica delle imprese, la maggior parte delle quali, in concreto, coinvolgono i Comuni.

L’intento di censire i procedimenti amministrativi in un’ottica di sburocratizzazione e utilizzo esclusivo degli strumenti tecnologici per semplificare l’interlocuzione e l’azione di servizio verso cittadini ed imprese è ampiamente condiviso. Per questo si ritiene che i principi enunciati nel disegno di legge in esame, già ampiamente diffusi nella normativa di settore vigente, siano principi di buon senso e vadano nell’ottica di una vera semplificazione della Pubblica Amministrazione.

Se, nonostante gli investimenti che sono stati fatti nel passato, i risultati raggiunti fino ad oggi sono stati carenti, la causa va ricercata nella mancanza di una visione nazionale coordinata con i diversi livelli territoriali degli obiettivi e delle azioni necessarie per raggiungerli.

Per questo, è positivo che sia stata individuata una visione nazionale, ma i disposti normativi andranno coordinati con la pianificazione degli interventi che si stanno definendo, sia a livello nazionale sia regionale, per l’utilizzo delle risorse comunitarie del ciclo di Programmazione 2014-2020, affinché le azioni siano parte di una strategia condivisa in un’ottica di integrazione di risorse e strumenti dei territori.

In questo modo potranno essere individuati i fondi necessari alla realizzazione di questa rivoluzione “digitale”, impegnativa sia sotto il profilo organizzativo che economico.

Il livello di partenza sul territorio sia in termini di infrastrutture disponibili che di automazione del back office, presupposti per l’erogazione di servizi digitali, è molto differenziato. Non è, pertanto, corretto pensare ad un regime sanzionatorio omogeneo; i vincoli e i tempi dovranno essere commisurati alle reali condizioni di partenza, anche considerando le leve infrastrutturali disponibili sul territorio, in primis la banda larga.

Inoltre, considerato l’impatto della norma sull’ordinaria funzionalità degli enti, si ritiene essenziale che sia richiesta l’intesa, anziché il parere, della Conferenza Unificata, e che, al fine di facilitare e velocizzare il compito del Governo, venga istituito un tavolo tecnico permanente presso la Conferenza Unificata, per la definizione dei modelli per la ricognizione dei procedimenti e per definire le modalità di attuazione della delega, inclusa

l'analisi e l'utilizzo dei risultati del censimento.

Infine, si ritiene che 4 mesi per una ricognizione a tutto campo dei procedimenti amministrativi, considerando l'esperienza dettata da precedenti tentativi, e data l'attuale complessità della macchina amministrativa e dell'articolazione interna degli enti, siano insufficienti, pertanto, si suggerisce di considerarne almeno 6.

4. Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali

In relazione all'articolo 15 del provvedimento in esame, relativo al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali, si evidenzia che il richiamo a principi e criteri direttivi non appare coerente rispetto ad alcune voci in elenco che prevedono invece una innovazione normativa inerente la definizione di procedure e regole specifiche rispetto ad alcune tematiche in elenco, molte delle quali – tra l'altro - consolidate e definite.

Viepiù, considerazione ancora più rilevante, i punti di intervento del previsto decreto legislativo (in esercizio della delega), come esplicitati nel provvedimento riguardano - nella maggioranza dei casi - gli stessi interventi, a volte solo maggiormente specificati.

Alla luce di ciò, al fine di evitare complessità procedurali e possibili ulteriori e complesse stratificazioni normative che porterebbero solo ad un aggravio procedurale per gli enti locali, è assolutamente necessario eliminare alcune voci fra cui le lettere: a), b), c), d), e), f), g), h), i) ed n).

La delega in realtà dovrebbe affrontare e risolvere alcune tematiche ancora aperte ed operare un raccordo ed una razionalizzazione rispetto alle molteplici e frammentarie norme in materia di servizi pubblici locali e società partecipate senza intervenire nuovamente (visto le precedenti pronunce della Corte Costituzionale) sulle modalità di affidamento e gestione, che al momento nel nostro ordinamento sono quelle previste della normativa e giurisprudenza europea.

Infine, fermo restando la competenza statale in materia di concorrenza che, effettivamente, copre la possibilità di intervento nella totalità dei punti in elenco nonché alla luce della paventata possibilità del Governo di anticipare alcune delle succitate disposizioni all'interno di provvedimenti di prossima imminente emanazione, resta da verificare la necessità di mantenere una simile delega.