



**Disegno di legge recante**

***“Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”***

***(Atto Camera n. 3098)***

Commissione Affari Costituzionali – Camera dei Deputati

*Roma, 3 giugno 2015*

## **PREMESSA**

Il ddl AC 3098 oggi all'esame di questa Commissione ha il compito ambizioso di stabilire i principi destinati a realizzare una stabile riforma della pubblica amministrazione, coerente con il complessivo riordino delle autonomie locali avviato dalla legge n. 56/2014: una pubblica amministrazione funzionale ed efficiente è infatti il presupposto essenziale per il rilancio e la modernizzazione del Paese.

Le Autonomie territoriali si sono impegnate a fornire il loro contributo al percorso di riforma della pubblica amministrazione per renderla più semplice, meno costosa e in grado di dare risposte ai bisogni dei cittadini e dei territori, attraverso l'Accordo interistituzionale "Italia semplice", siglato con il Governo, che ha definito i seguenti obiettivi condivisi:

1. ripensare l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni;
2. valorizzare il capitale umano;
3. semplificare per crescere;
4. digitalizzare la PA e renderla aperta e trasparente.

Il Senato della Repubblica ha licenziato in prima lettura un testo nel quale sono stati introdotti miglioramenti e sono state accolte alcune delle richieste generali formulate da ANCI ed UPI, con l'obiettivo di semplificare l'ordinamento esistente attraverso modifiche espresse dei corpi normativi che disciplinano settori importanti del funzionamento della pubblica amministrazione (CAD, legge 241/90, TUEL, Decreti attuativi della legge 190/12, D. Lgs. 165/01, disciplina dei servizi pubblici locali, ecc.).

Nell'auspicio che il Parlamento possa in tempi brevi completare l'esame del disegno di legge riteniamo necessario evidenziare alcune esigenze di modifica del testo, in particolare per le parti relative alla disciplina della dirigenza e dell'anticorruzione, e la necessità di introdurre un ulteriore articolo per la semplificazione delle norme relative ai controlli agli enti locali.

## **AMMINISTRAZIONE DIGITALE**

In particolare, la riformulazione della delega per la modifica e integrazione del Codice dell'amministrazione digitale è una positiva risposta alla nostra richiesta di costruire una disciplina organica per garantire a cittadini ed imprese il diritto di accesso in modalità telematica a tutti gli atti, documenti e servizi della PA, in un'ottica di semplificazione.

Questo disegno riformatore dovrebbe essere coordinato con un'esplicita previsione del diritto di accesso generalizzato alle informazioni delle pubbliche amministrazioni, anche sulla base dell'esperienza del Freedom of information act tipica di altri ordinamenti, e con l'apertura degli archivi pubblici nazionali che detengono informazioni di interesse pubblico (non riservate o segretate) fornite da privati o pubbliche amministrazioni.

In questo modo, la nuova disciplina dell'amministrazione digitale si inserirebbe nel processo di revisione di alcuni istituti della legge 241/90 (Conferenza dei servizi, Silenzio assenso tra amministrazioni, SCIA, Autotutela) previsto nei successivi articoli 2-5 del ddl, in modo da offrire ai cittadini e agli operatori una disciplina organica sulla trasparenza e sul procedimento amministrativo.

## **TRASPARENZA E PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**

Sulla base di quanto detto, relativamente alla delega per la revisione della normativa sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione occorre precisare ulteriormente i principi e criteri direttivi.

La revisione della normativa sulla trasparenza è l'occasione per precisare meglio gli obblighi di pubblicità ai fini di prevenzione della corruzione rispetto alla previsione di un diritto di accesso generalizzato alle informazioni delle pubbliche amministrazioni. In una prospettiva di semplificazione occorre inoltre prevedere i casi in cui la pubblicazione dei dati nel rispetto delle regole tecniche vigenti assorbe gli obblighi di comunicazione verso le amministrazioni centrali.

Nella revisione dei decreti attuativi della legge 190/12, occorre garantire la proporzionalità degli obblighi di pubblicità, trasparenza, inconfiribilità e incompatibilità tra tutte le amministrazioni statali, regionali e locali, in

considerazione del fatto che tali obblighi sono oggi molto più impegnativi per le amministrazioni locali rispetto a quelle centrali.

Più in generale, al fine di rendere sostenibili gli adempimenti per gli enti locali di piccole dimensioni occorre indicare chiaramente che gli enti locali possono svolgere in modo associato, anche attraverso intese tra i Comuni, le Province e le Città metropolitane, le funzioni relative alla trasparenza e alla prevenzione della corruzione.

Si evidenzia, infine, che il criterio relativo ai costi delle intercettazioni è impropriamente inserito nel contesto di una delega finalizzata alla revisione dei decreti legislativi n. 33 e 39 del 2013.

### **RIORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO**

L'articolo 7 del ddl AC 3098 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 moto il riordino dell'amministrazione statale nel territorio complementare al riordino delle autonomie locali già avviato nella legge 56/2014. Per questo, risulta improprio inserire, nella parte della legge delega che riguarda la riorganizzazione degli uffici dello Stato, un punto di delega relativo al riordino delle polizie provinciali, che deve piuttosto seguire i tempi e le modalità del processo di attuazione della legge n. 56/2014.

Relativamente al riordino degli Uffici territoriali del governo è essenziale seguire il criterio direttivo che prevede parametri di riferimento 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.

La tradizione e la storia costituzionale storia del nostro Paese hanno definito una simmetria tra il livello provinciale e la presenza dell'amministrazione dello Stato sul territorio. Questo parallelismo deve essere mantenuto, attraverso uffici territoriali che garantiscano una interfaccia unica nei rapporti tra lo Stato e le amministrazioni locali.

## **DIRIGENZA PUBBLICA**

Rispetto alla riforma della dirigenza pubblica, le modifiche apportate al Senato hanno accolto la nostra richiesta principale relativa alla previsione di una figura apicale negli enti locali alla quale sia rimessa la responsabilità complessiva di garantire il raccordo tra la politica e l'amministrazione e l'attuazione dei principi costituzionali di legalità, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione. L'attento lavoro effettuato al Senato ha inoltre attenuato le maggiori criticità del provvedimento, in particolare rispetto alle modalità organizzative e di gestione tecnica dei ruoli della dirigenza.

Condividiamo inoltre l'intento di non disperdere il patrimonio di competenze dei Segretari comunali, ma occorre evidenziare come nell'attuale testo permangano alcune aporie che è necessario risolvere nel prosieguo dell'iter parlamentare.

- **Superamento del dualismo del vertice amministrativo**

In particolare occorre evidenziare come l'attuale formulazione delle deleghe implichi il permanere, nei Comuni di maggiori dimensioni demografiche, nelle Città metropolitane e nelle Province, e quindi negli enti di maggiore complessità organizzativa, di un dualismo nel vertice amministrativo, con la compresenza di un direttore generale e di un dirigente apicale. Riteniamo che tale dualismo debba essere superato, per attuare una vera riforma della figura apicale degli enti locali, evitando duplicazioni di costi e sovrapposizioni di competenze.

Inoltre è necessario garantire ai Comuni capoluogo di provincia e a quelli di maggiori dimensioni demografiche, alle Città metropolitane e alle Province la possibilità di individuare il vertice amministrativo in un più ampio bacino di competenze e professionalità, e quindi anche al di fuori del ruolo unico della dirigenza.

Con specifico riferimento alla strutturazione del ruolo unico della dirigenza locale, è opportuno prevedere un'articolazione per aree professionali, prevedendo, peraltro, rispetto ai dirigenti apicali, uno specifico regime della durata dell'incarico dirigenziale che deve essere raccordato con la durata del mandato elettivo.

- **Ruolo della Commissione per la dirigenza locale**

La previsione, nell'ambito delle procedure di conferimento degli incarichi dirigenziali di vertice, di un meccanismo di preselezione di una rosa di candidati da sottoporre al soggetto nominante, ad opera della Commissione per la dirigenza, non è concretamente attuabile negli enti locali e, oltre ad introdurre un elemento di rigidità nel "mercato" della dirigenza pubblica, contrasta con le caratteristiche specifiche della nuova figura del dirigente apicale degli enti locali.

- **Formazione del personale e degli amministratori degli Enti locali**

La legge delega contiene anche previsioni in merito al sistema della formazione della dirigenza pubblica. I Comuni, le Province e le Città metropolitane vogliono continuare ad investire sulla formazione dei propri amministratori, dirigenti e dipendenti. Deve pertanto essere previsto il coinvolgimento delle Associazioni rappresentative degli enti locali nell'ambito del nuovo sistema di formazione.

### **DELEGHE LEGISLATIVE DI SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA**

ANCI e UPI condividono l'esigenza di una più complessiva semplificazione normativa secondo i criteri indicati all'articolo 12 e nei settori indicati dagli articoli 13-15 del disegno di legge (lavoro pubblico, società partecipate, servizi pubblici locali).

La delega per la revisione della disciplina sul lavoro pubblico dovrebbe affrontare anche alcuni temi delicati, quali quello del trattamento economico accessorio dei dipendenti pubblici e quello del ricorso al lavoro flessibile nella pubblica amministrazione, in un'ottica di semplificazione delle regole, con il fine dichiarato di superare le criticità che si sono accumulate e stratificate negli anni.

In relazione al riordino dei servizi pubblici locali e delle partecipazioni pubbliche, l'ampiezza della delega non deve concretizzarsi in un'ulteriore stratificazione normativa, altrimenti ne deriverebbe una ulteriore complessità operativa che sarebbe contraria alle esigenze di semplificazione e di stabilità normativa che il settore oggi richiede.

Dal punto di vista della semplificazione normativa, infine, vi è l'ulteriore criticità

relativa al fronte della semplificazione dei controlli sugli enti locali per superare la sovrapposizione di adempimenti che sottraggono risorse ed energie che dovrebbero essere piuttosto impiegate nell'erogazione dei servizi ai cittadini.

Le richieste di ANCI e UPI su questo punto hanno ricevuto un primo riscontro parziale, ma permane la necessità di una delega aggiuntiva finalizzata ad una complessiva semplificazione del sistema dei controlli sugli enti locali, per superare le sovrapposizioni introdotte dalla legislazione della crisi con la decretazione d'urgenza e offrire alle amministrazioni una certezza sulle regole e sulla responsabilità.