

**DISEGNO DI LEGGE IN MATERIA DI RIORGANIZZAZIONE
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (AS 1577)
INDAGINE CONOSCITIVA I COMMISSIONE SENATO**

Le disposizioni in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche, contenute nel disegno di legge AS 1577, oggi all'esame del Senato, non raggiungono, come già avvenuto con il decreto legge n. 90/2014, l'obiettivo di un intervento di riforma in grado di rilanciare il valore e la funzione della Pubblica Amministrazione.

Minimo comune denominatore degli interventi legislativi dell'attuale Governo, è l'assenza di interventi tesi a ristabilire un riequilibrio tra il ruolo normativo della legge e il ruolo che spetta alla contrattazione collettiva che, negli anni è stato significativamente svuotato e ridotto a favore della prima, anche in relazione a materie collegate al rapporto di lavoro.

Questa invasione di campo normativa, è avvenuta non a caso, proprio in concomitanza di un fermo normativo della contrattazione collettiva che si trascina ormai da quattro anni e che ha impedito, tra l'altro, oltre agli adeguamenti retributivi, anche l'aggiornamento normativo dei contratti i cui contenuti risultano oramai obsoleti rispetto ad un sistema economico e produttivo che negli ultimi anni ha subito una drammatica involuzione. Situazione ulteriormente aggravata dagli interventi ispettivi del Ministero dell'Economia e delle Finanze sulla contrattazione integrativa decentrata, cui hanno fatto seguito disdette unilaterali degli Enti con pesanti ricadute sulle buste paga dei lavoratori.

Quello che si avverte, anche all'interno del disegno di legge AS 1577, è proprio l'assenza di profondità dell'intervento riformatore che solo il coinvolgimento dei lavoratori potrebbe offrire. Il coinvolgimento vero però, raggiunto attraverso la rappresentanza di tutti e non attraverso la partecipazione di alcuni. In particolare, pur avendo il Governo disegnato il quadro entro cui la Pubblica amministrazione dovrebbe muoversi, sono completamente assenti alcuni dei meccanismi operativi indispensabili a favorire il movimento della macchina organizzativa e che sono: la leva retributiva e la selezione, la valutazione e la formazione del personale non dirigente.

Pertanto, per sostenere una reale riforma del sistema che coinvolga anche i lavoratori, senza i quali il cambiamento non potrebbe realizzarsi, auspichiamo che il Governo riavvii al più presto la fase contrattuale, abbandonando le riserve sul confronto con le OO. SS..

Dunque, pur ritenendo che alcune misure contenute nel provvedimento siano condivisibili, riteniamo di dover porre l'attenzione su alcuni punti significativi sui quali, ancora una volta, si è intervenuti solo con norme spot e di corto respiro.

A partire dalle norme relative alla accelerazione e semplificazione nei servizi in cui l'ottica è quella di una PA dispensatrice di certificati, autorizzazioni e nulla osta quando manca completamente una visione d'insieme: non sono considerate le attività e i servizi che non hanno carattere certificativo e che pure la PA e, in particolare, gli enti locali svolgono, come i servizi agli anziani, i servizi educativi, i servizi culturali e museali, etc..

Passando alle norme che intervengono sulla gestione dei dati inerenti la proprietà e la circolazione dei veicoli, la scelta di consentire ai cittadini e alle imprese modalità più semplici di fruizione dei servizi e di accesso alle informazioni detenute dalla PA, con conseguenti significativi risvolti anche economici, è condivisibile senza alcuna riserva. La formulazione della norma però, nella parte in cui per realizzare tali risparmi introduce un documento unico contenente i dati di proprietà e di circolazione degli autoveicoli attraverso il collegamento delle banche dati detenuti dalle diverse strutture, laddove prevede anche l'eventuale accorpamento delle funzioni esercitate dagli Uffici del Pubblico Registro Automobilistico – gestito dall'ACI - e della Direzione generale per la motorizzazione del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti rischia, se interpretata diversamente, di condurre alla chiusura dell'ACI ed all'interruzione degli ulteriori servizi che eroga in materia di mobilità: studio, sviluppo e miglioramento della rete stradale, istruzione automobilistica, promozione della cultura automobilistica, prevenzione e promozione della sicurezza stradale e di assistenza tecnica stradale e legale diretta a facilitare l'uso degli autoveicoli. Per evitare che con il decreto delegato il Governo, anziché ottimizzare eventualmente le sole funzioni esercitate dagli Uffici, possa decretare l'accorpamento dell'ACI con la Direzione generale della motorizzazione, portando proprio alla conseguente cessazione degli ulteriori servizi resi a favore dei cittadini in materia di mobilità, è necessario che la norma delega circoscriva in maniera più chiara il perimetro d'azione del Governo prevedendo, in caso di esercizio del previsto accorpamento delle funzioni, la continuazione dell'attività svolta dall'ACI nell'ambito degli ulteriori servizi prestati.

Anche in tema di autotutela amministrativa, riteniamo che, nella sua formulazione attuale, la disposizione possa rischiare di vanificare le procedure partecipative e negoziali o di metterne in discussione, in modo unilaterale, l'esito.

Sulla riorganizzazione dello Stato, contestiamo, in particolare, la previsione di generalizzata riduzione di personale destinato ad attività strumentali, che comporterebbe l'impossibilità di implementare le risorse da destinare all'informatizzazione delle procedure nonché alla reinternalizzazione dei servizi oggi esternalizzati. Ancora, rileviamo la mancanza di previsioni che si coordinino ed armonizzino con il processo di revisione delle autonomie territoriali già avviato con la legge DelRio. L'idea delle UTS, seppure le norme del disegno di legge non rappresentino un'innovazione concettuale rispetto ad interventi normativi precedenti, non può essere accettata nella parte in cui accentra in un unico luogo fisico e su un unico rappresentante del Governo l'intera gestione territoriale dei servizi pubblici di competenza dello Stato. Manca in questo progetto la prossimità ai cittadini che deve essere obiettivo di qualunque riforma della PA ed è palese la volontà di una centralizzazione del sistema decisionale che evidenzia la mancanza di fiducia nelle istituzioni organizzate sul territorio. Il previsto coordinamento dei dirigenti da parte del Prefetto, foriero di conflitti tra catene gerarchiche, mortifica, inoltre, le specificità di scopo di ogni diversa amministrazione.

Ancora, il tema della dirigenza pubblica viene affrontato dal disegno di legge delega all'indomani della disciplina per il personale delle regioni e degli enti locali affidata all'art. 11 del dl 90 e le due norme vanno sicuramente lette in un unico contesto di riforma.

Se così è va detto che non è possibile regolamentare per eccesso la dirigenza di ruolo, dall'accesso al conferimento degli incarichi, e lasciare di fatto campo libero alla dirigenza "fiduciaria" alla quale invece deve essere consentito il ricorso esclusivamente in casi eccezionali di assenza dimostrata di competenze e professionalità interne al circuito della dirigenza di ruolo.

Molti dubbi abbiamo in merito alla trasparenza dei percorsi per l'attribuzione degli incarichi non essendo indicati né i criteri di costruzione dei ruoli, né quelli di scelta per l'incarico una volta individuati gli idonei. Costituisce un pericoloso attacco al principio di autonomia contrattuale delle parti e una vera e propria aggressione al principio di contrattualizzazione del rapporto di lavoro che non possiamo ammettere, la previsione di limiti percentuali e di quote stabilite di retribuzione accessoria per la dirigenza, così come l'incredibile analoga incursione sulla retribuzione accessoria dei dipendenti.

Il doppio canale di accesso alla dirigenza di ruolo, valevole con la riforma per qualunque ruolo unico, ci lascia perplessi:

- nella procedura del corso-concorso per quanto riguarda il ruolo della SNA, l'assetto dei titoli richiesti e la procedura farraginosa che certo non giova allo svecchiamento della classe dirigente

- nella procedura concorsuale, dopo l'espletamento del concorso, l'assunzione di dirigenti per tre anni a tempo determinato.

A questo proposito potrebbe essere anche valutata l'opzione di procedere all'unificazione dei canali di accesso prevedendo percentuali diversificate per gli interni, i giovani e gli esterni all'amministrazione in modo da favorire prevalentemente il ricambio generazionale con alta professionalità e l'accesso alla qualifica dirigenziale del migliore personale proveniente dalle amministrazioni.

E' necessario inoltre chiarire quale sia il rapporto funzionale e/o di servizio tra le diverse commissioni e il Dipartimento della Funzione Pubblica e le rappresentanze delle autonomie. In particolare come operino e se siano permanenti. In questo caso va trovato il giusto temperamento tra salvaguardia delle autonomie (una commissione per ogni tipologia di autonomia costituzionalizzata) e salvaguardia della circolarità delle professionalità dirigenziali (unificazione funzionale delle Commissioni), anche considerando i costi di funzionamento di questo nuovo soggetto di governo e gestione della professionalità dirigenziale. All'origine del funzionamento ottimale del nuovo sistema va garantita la terzietà e professionalità dei componenti le/la Commissioni/e e i modi come in fase di individuazione dei candidati all'incarico si possa coniugare la selezione operata dall'organismo neutrale con la scelta operata dall'organo politico dell'amministrazione.

Sulla dirigenza negli enti locali, il rischio che si corre è quello di demandare l'attribuzione degli incarichi esclusivamente all'intuitus personae. Appare quindi necessario intervenire per evitare che una lettura della norma in combinato disposto con quanto previsto dal decreto legge n. 90/2014 ponga come criterio unico per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali il solo requisito fiduciario, prescindendo dal merito, dall'indipendenza nell'esercizio delle funzioni e da criteri di selezione trasparenti.

Nello specifico, in relazione alla figura dei segretari comunali, al fine di rendere omogenee ed uniformi le strutture delle autonomie locali, anche in relazione alla legislazione che prevede tale figura professionale nelle Unioni di Comuni di minore dimensione demografica, si rende necessario intervenire sulla norma in questione.

Manca, inoltre, nel testo proposto qualsiasi riferimento ad ulteriori figure professionali.

Quanto alla definizione delle amministrazioni pubbliche, la previsione di un elenco ulteriore e non sostitutivo rispetto a quello predisposto annualmente dall'Istat crea non poche difficoltà applicative. Una definizione di pubbliche amministrazioni che non sia

indipendente dal regime giuridico che governa le singole unità istituzionali, permetterebbe agli enti individuati una maggiore autonomia gestionale e finanziaria incidendo in maniera rilevante sulla loro operatività amministrativa ed incrementandola. Una definizione di amministrazioni pubbliche sostitutiva sarebbe stata accolta con maggior favore in quanto l'inclusione nell'elenco Istat comporta conseguenze di rilevante entità determinando, per gli enti individuati, un assoggettamento alle norme per il controllo della spesa pubblica e, di conseguenza, una limitazione della loro autonomia gestionale e finanziaria, che ne condiziona in maniera rilevante l'operatività amministrativa. Peraltro appaiono evidenti alcune carenze previsionali alla lettera d) c.1 art. 8, mancando la necessaria menzione della formazione cinematografica, della Cineteca Nazionale, nonché delle Accademie nazionali. Così appare troppo indeterminata la fattispecie di cui alla lettera e) del medesimo comma.

La previsione sulle Camere di Commercio, che segue all'articolo 28 del decreto legge n. 90/2014, non è condivisibile. Il sistema camerale è costituito da una rete di enti al servizio del tessuto produttivo e imprenditoriale del Paese, impegnato nella promozione delle realtà imprenditoriali, nel loro accompagnamento nei processi di internazionalizzazione, nel finanziamento dei loro bisogni. Al pari di gran parte delle pubbliche amministrazioni, anch'esso non ha saputo declinare al meglio i principi di autonomia organizzativa combinandoli con quelli di efficacia, efficienza ed economicità e non ha saputo attuare neanche quei processi di autoriforma interni già previsti nella legge di riordino del 1993 (art. 1 della L. 580/93). Nonostante però si renda indispensabile una seria opera di riorganizzazione ed efficientamento, la riduzione dapprima del 50% del diritto annuale, avvenuta con il DL 90/2014, e la proposta di eliminarlo del tutto, come previsto nel ddL insieme al trasferimento della tenuta del registro delle imprese ed alla complessiva riduzione delle competenze, non sembrano avere quale obiettivo il rilancio del sistema quanto piuttosto il suo sostanziale ridimensionamento. Il rischio immediato infatti, è che il taglio in questione possa ricadere non solo sui livelli occupazionali, ma soprattutto sulla funzionalità del sistema stesso che rischierebbe un serio ridimensionamento a discapito dei servizi alle imprese, con ricadute sulle economie locali, tanto che anche l'affidamento al Ministero per lo sviluppo economico della tenuta dei registri delle imprese sarebbe fortemente messo a rischio dall'eliminazione del diritto camerale. Per quanto esposto si ritiene in tal senso necessario rinviare la riflessione sull'eventuale riduzione o abolizione del diritto annuale alla compiuta riforma del sistema nonché procedere all'abrogazione dell'art. 28 del D.L. 90/2014 ed al ripristino del diritto annuale. Quanto alla riduzione del numero delle Camere di commercio territoriali, si rileva che la norma, nella sua

formulazione attuale, duplicherebbe disposizioni normative già vigenti contenute nell'art. 1, comma 5, della legge n. 580/1993. Lo stesso vale per le disposizioni relative alla riduzione del numero dei componenti dei consigli e delle giunte, nonché delle unioni regionali e delle aziende speciali. In molte Camere di commercio territoriali tali norme sono già applicate o sono in corso di applicazione a seguito di spontanei processi di autoriforma.

Da ultimo, ma non di minore importanza, è il problema che si pone in relazione al ruolo della contrattazione nell'articolo rubricato "Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche". Nel rapporto tra ARAN e Funzione pubblica si rischia di determinare una gestione applicativa della legge e del contratto che per un verso monopolizzi l'interpretazione delle norme e per l'altro esautori la responsabilità e l'autonomia dirigenziale. In secondo luogo si ravvisa il rischio di una eccessiva eteroregolamentazione da parte della legge del ruolo della contrattazione collettiva espressa peraltro con una formulazione falsa e offensiva in merito alla responsabilità delle parti sociali. In questo senso appare sconcertante la previsione all'art. 11, in tema di promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, dove si contempla che le Amministrazioni adottano misure organizzative per l'adozione del lavoro ripartito, come se detta regolamentazione possa essere sottratta alla disciplina contrattuale del rapporto di lavoro, ovvero come se detta disciplina possa promanare da atto unilaterale di un'Amministrazione, in forza di delega legislativa.

Occorre, infine, intervenire ridefinendo il ruolo della legislazione sul rapporto di lavoro e delle relazioni sindacali in modo da riequilibrare il rapporto tra legge e contratto, valorizzare le procedure partecipative e ridurre l'ingerenza della legge nella regolamentazione inderogabile del rapporto di lavoro.

FPCGIL

CISLFP

UILFPL

UILPA

R.Dettori

G. Faverin

G. Torluccio

B. Attili