



AUDIZIONE

AC 2486

**Conversione in legge del decreto-legge n. 90 del 2014,
recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa
e per l'efficienza degli uffici giudiziari.**

***Commissione Affari Costituzionali
Camera dei Deputati
Roma, 10 luglio 2014***

1. Premessa

Il Governo e le autonomie territoriali hanno siglato recentemente un accordo che lancia un'alleanza istituzionale per riformare la Pubblica Amministrazione, attraverso la condivisione di punti e obiettivi 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.

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.

Il Governo ha fatto la scelta di avviare il disegno di riforma attraverso alcune misure urgenti veicolate nel decreto legge e ulteriori norme che saranno definite in una proposta di legge delega. In ogni caso rimane la certezza che un nuovo ruolo della pubblica amministrazione può radicarsi solo su un tessuto normativo stabile.

Il decreto legge presenta una struttura complessa ed è articolato in misure per il lavoro pubblico e per l'organizzazione della PA, interventi sulla riforma delle Province e delle Città metropolitane, interventi per la semplificazione, misure per la trasparenza e la correttezza delle procedure nei lavori pubblici e in materia di giustizia.

L'ANCI e l'UPI vogliono dare il loro contributo a questo processo di riforma e lo fanno con l'obiettivo di rendere realmente efficaci le nuove disposizioni attraverso l'introduzione di proposte di emendamento che si ritengono essenziali per il miglioramento del testo in esame.

Nel proporre questi emendamenti ANCI e UPI sono consapevoli dello stretto legame che c'è tra il riordino delle istituzioni avviato dalla legge 56/14 e gli obiettivi di riforma della pubblica amministrazione che sono contenuti nel protocollo "Italia semplice". Il disegno di riforma della pubblica amministrazione avrà maggiori possibilità di riuscire se si inserirà nel processo condiviso tra i diversi livelli di governo nel protocollo d'Intesa del 5 giugno e se poggerà su un protagonismo diffuso di tutti gli amministratori locali.

L' ANCI chiede che venga modificato l' articolo 62 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e s. m. relativo all' Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente, affinché sia espressamente dichiarato che i Comuni, per lo svolgimento delle funzioni di competenza e delle attribuzioni loro delegate dalla norma, mantengono una base dati locale di informazioni anagrafiche dei propri cittadini.

Ciò al fine di salvaguardare il portafoglio di servizi e funzioni gestiti localmente dai sistemi informativi comunali e garantire quindi la piena interoperabilità a livello locale del dato anagrafico, elemento chiave della funzionalità dell' ente e della sua azione di servizio al cittadino. Le informazioni mantenute in locale dai Comuni saranno verificate ed aggiornate con i dati desunti dall' ANPR, unica banca dati certificante, come sancito dalla norma vigente.

Al fine di fugare ogni dubbio e superare ogni incertezza interpretativa originata dalle

incongruenze del testo normativo, si ritiene necessario precisare in modo chiaro tale possibilità.

2. Disposizioni in materia di personale

In materia di lavoro pubblico il decreto introduce alcune importanti innovazioni, ispirate dall'esigenza di una maggiore flessibilità nelle scelte di politica per il personale degli Enti locali e di un ringiovanimento del personale della pubblica amministrazione, che rispondono in parte alle richieste fatte da tempo da ANCI e UPI al Governo.

Tuttavia il decreto legge presenta anche alcune evidenti lacune rispetto agli intenti dichiarati dal Governo, in particolare l'assenza di misure per attuare efficaci politiche di ricambio generazionale, in grado di incidere in modo significativo sull'innovazione e sulla qualità dell'azione amministrativa. Si tratta di una carenza che impatta con particolare vigore sul personale degli Enti locali, che, in ragione dei continui tagli e vincoli imposti da norme di legge che si sono succedute negli ultimi anni hanno subito una forte contrazione degli organici e un sensibile incremento dell'età media dei dipendenti.

La disposizione più innovativa in materia di personale degli Enti locali introdotta dal decreto, accogliendo parzialmente una richiesta fatta da tempo dall'ANCI al Governo, è quella che prevede un regime del turn over più flessibile per le assunzioni di personale a tempo indeterminato. Tuttavia la semplificazione del regime del turn over, per produrre effetti significativi, anche in termini di ricambio generazionale, presuppone la necessaria armonizzazione di altre disposizioni vincolistiche, che definiscono lo spazio finanziario utile per attuare il turn over, altrimenti gli effetti delle nuove disposizioni introdotte dal D.L. 90/2014 sono vanificati. A tal fine è indispensabile introdurre una modifica alla disciplina dei commi 557 e seguenti della Legge 296/2006, chiarendo che ai fini della progressiva riduzione delle spese di personale il computo deve essere effettuato con riferimento al valore medio del triennio precedente.

Inoltre appare indispensabile introdurre un regime transitorio che consenta di portare a termine le assunzioni del personale destinato alle funzioni di polizia locale, istruzione pubblica e del settore sociale programmate per il 2014, nel rispetto della normativa previgente.

Appare poi necessaria la revisione dei limiti all'utilizzo del lavoro flessibile da parte delle amministrazioni locali, in coerenza con l'impianto del decreto legge, rivedendo i limiti contenuti nell'art. 9, comma 28, del DL 78/2010.

In merito alle scelte effettuate dal Governo relativamente agli onorari professionali per le avvocature degli Enti pubblici, ai diritti di rogito per i segretari comunali e provinciali, e agli incentivi per la progettazione interna, si evidenzia come le stesse, sebbene motivate da esigenze di contenimento della spesa pubblica e di perequazione, possano determinare un ostacolo alla valorizzazione delle risorse interne, producendo l'effetto opposto di un maggiore ricorso a professionisti esterni all'amministrazione, con conseguenti maggiori oneri.

Le norme in materia di personale devono inoltre essere coordinate con le disposizioni del decreto che riordinano le scuole di formazione della pubblica amministrazione. Se si intraprende la strada della creazione di una figura apicale al vertice delle amministrazioni locali, con una profonda revisione del ruolo dei segretari comunali e provinciali, occorre rivedere allo stesso tempo i percorsi di formazione della dirigenza

locale attraverso l'instaurazione di un rapporto necessario tra la nuova scuola nazionale della pubblica amministrazione e le associazioni rappresentative degli enti locali, che si poggia anche su una valorizzazione a tal fine delle risorse interne degli enti locali.

Infine è da ritenere apprezzabile l'incentivazione alle attività di volontariato, attraverso l'istituzione di un fondo per sostenere gli obblighi assicurativi in favore di soggetti beneficiari di forme di sostegno del reddito coinvolti in attività di volontariato in favore di Enti locali. Anche su tale punto si ritiene che le associazioni rappresentative degli enti locali possano dare un contributo determinante all'attuazione della disposizione, attraverso la definizione dei progetti - in raccordo con il Ministero competente - e il supporto alle attività degli Enti interessati.

3. Interventi sulle Province e Città metropolitane

Il decreto introduce alcuni importanti correttivi alle disposizioni della legge 56 per semplificare ed accelerare il processo di istituzione delle Città metropolitane e di trasformazione delle Province in enti di secondo livello, i cui organi siano eletti dai sindaci e dagli amministratori comunali del territorio.

Occorre risolvere alcuni problemi di interpretazione della legge 56/14 che sono sorti durante la prima applicazione della stessa, con il chiaro obiettivo di favorire la più completa attuazione del processo di riordino degli enti locali, attraverso il protagonismo dei sindaci e degli amministratori comunali dei diversi territori.

Gli emendamenti proposti:

- apportano alcune integrazioni migliorative alle procedure elettorali per le Città metropolitane e per le Province,
- chiariscono la portata applicativa delle norme che dispongono la gratuità delle cariche,
- evidenziano la necessità di garantire la continuità dei servizi provinciali in questa fase di trasformazione degli enti di area vasta,
- intervengono a modificare le norme sul personale e le norme di carattere finanziario per accompagnare adeguatamente il processo di riordino degli enti locali.

Nelle settimane che ci separano dall'elezione di secondo grado dei nuovi organi delle Province e delle Città metropolitane, previste per il prossimo 28 settembre 2014 dalla circolare n. 32/14 del Ministero dell'Interno, sarà necessario uno sforzo comune di tutti i soggetti istituzionali interessati al fine di consentire la costruzione di un sistema delle autonomie locali unitario e funzionale, che sia veramente in grado utilizzare al meglio le opportunità previste dalla programmazione dei fondi europei 2014-2020 e di contribuire al rilancio del Paese.