



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 5

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

1^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA PER L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA
NELL'AMBITO DELL'ESAME IN SEDE REFERENTE DEL
DISEGNO DI LEGGE IN MATERIA DI RIORGANIZZAZIONE
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

200^a seduta: giovedì 25 settembre 2014

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

I N D I C E**Audizione di esperti, di organizzazioni sociali e di associazioni**

PRESIDENTE	Pag. 3, 5, 6 e passim	* BARBATI	Pag. 5
		* DE PRETIS	4
		PASTACCI	9
		REMBADO	12
		* ZAMBRANO	6

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà: GAL; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Nuovo Centrodestra: NCD; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Per l'Italia: PI; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Misto: Misto; Misto-Italia Lavori in Corso: Misto-ILC; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

Intervengono il ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione Maria Anna Madia e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Rughetti.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per la Conferenza dei Rettori delle Università italiane, la professoressa Daria De Pretis, componente della Giunta, per il Consiglio Universitario Nazionale, la professoressa Carla Barbati, Vice Presidente, per il Comitato dei Garanti Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento Funzione Pubblica, Vittorio Zambrano, Presidente, per l'Unione delle Province d'Italia, Alessandro Pastacci, Presidente, per la Confederazione Italiana Dirigenti e Alte professionalità, Giorgio Rembado, Presidente della Federazione Funzione Pubblica CIDA.

I lavori hanno inizio alle ore 14,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di esperti, di organizzazioni sociali e di associazioni

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa nell'ambito dell'esame in sede referente del disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, sospesa nella seduta del 23 settembre scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi prevista l'audizione di esperti, di organizzazioni sociali e di associazioni.

Sono presenti per la Conferenza dei Rettori delle Università italiane, la professoressa Daria De Pretis, componente della Giunta, per il Consiglio Universitario Nazionale, la professoressa Carla Barbati, Vice Presidente, per il Comitato dei Garanti Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento Funzione Pubblica, Vittorio Zambrano, Presidente, per l'Unione delle Province d'Italia, Alessandro Pastacci, Presidente, per la Confederazione Italiana Dirigenti e Alte professionalità, Giorgio Rembado, Presidente della Federazione Funzione Pubblica CIDA.

Rivolgo anzitutto il saluto della Commissione ai nostri ospiti e ricordo loro che ciascuno avrà a disposizione dieci minuti per l'esposizione. Ci saranno poi delle domande e possibili richieste di chiarimento da parte

dei commissari. Per ulteriori osservazioni può essere consegnato un testo scritto che verrà distribuito. Non è escluso che possiate in seguito essere richiamati o consultati su punti specifici nel corso dell'esame del provvedimento.

Sarà ascoltata ora, per la CRUI, la professoressa Daria De Pretis.

DE PRETIS. Signora Presidente, ho già inviato un documento scritto della CRUI sul disegno di legge che ci è stato sottoposto per la parte che riguarda l'università.

Ciò che vorrei mettere in evidenza è principalmente l'esigenza sentita fortemente dalle università italiane di una disciplina che ne riconosca e ne sancisca la specificità all'interno del sistema della pubblica amministrazione. Il disegno di legge in effetti presenta uno spunto iniziale che fa ben pensare, che è una dichiarazione di intenti nella quale si sottolinea questa specialità di ruolo e la condizione di autonomia dell'università. Tuttavia, a questa dichiarazione di intenti non fa seguito, come forse potrebbe essere opportuno, una delega specifica che valorizzi l'università e consenta al legislatore delegato di individuare queste regole particolari, che possano aiutare l'università che in questo momento è una delle risorse che abbiamo per uscire dalla situazione di difficoltà che ci angustia, valorizzando tutto il suo potenziale.

A questo proposito, vorrei segnalare anche che, proprio nel senso opposto ad una specificità generale dell'università, va un'ambiguità, sulla quale credo tornerà la collega che rappresenta il CUN. Mi riferisco alla distinzione – inaccettabile per la CRUI – tra università pubbliche e università private. Le università pubbliche vengono definite come soggetti, organismi competenti per istruzione e cultura, ne viene sottolineata la pubblicità, ma il loro regime viene distinto da quello delle università private che vengono semplicemente definite come organismi privati di interesse pubblico. Questo è un *vulnus* alla specificità del sistema universitario che è unito nel segno della funzione che esercita e rispetto alla quale noi vogliamo sottolineare l'esigenza di ripristinare tale unitarietà.

Non mi soffermo sulle ragioni di questa specificità, che sono espone meglio nella nota, ma vorrei evidenziare che l'università è l'unica amministrazione il cui prodotto è valutato per quello che è. Tutti i prodotti della ricerca scientifica che escono dall'università sono oggetto di una valutazione indipendente – questa è una vicenda unica – tra l'altro rapportata a parametri esterni, internazionali. Gli stessi professori e docenti universitari subiscono nel corso della loro carriera valutazioni. Quindi noi siamo in competizione e in concorrenza con le altre università europee e del mondo e il fatto di essere sottoposti a regole di sistemi che sono profondamente differenti da noi – un'omologazione forzata e sottolineata da quella differenziazione cui ho fatto cenno – ci impedisce di correre questa corsa senza zeppe e ostacoli. Richiamiamo l'attenzione della Commissione sul punto e la valorizzazione di questa differenza nel disegno di legge.

PRESIDENTE. Per il CUN cedo ora la parola alla vice presidente, professoressa Carla Barbati.

BARBATI. Signora Presidente, signori commissari, vi ringrazio per questa opportunità di dialogo e incontro su un tema che il sistema universitario avverte in modo molto significativo e che concerne, per quanto riguarda questo disegno di legge, proprio l'elemento al quale faceva riferimento la collega De Pretis e cioè l'articolo 8 del disegno di legge, dove si offre una nuova tassonomia delle pubbliche amministrazioni. È in questo articolo che vengono separate, con una cesura all'interno del sistema universitario, le università cosiddette statali (e ci augureremmo in tanti non venissero più definite così; tale definizione è un portato della legge n. 240 del 2010, nota anche come legge Gelmini, perché le università non erano statali, bensì università degli studi e non sono apparentabili né allo Stato né alle autonomie e, quindi, già la dizione evoca una condizione differente), nell'ambito delle amministrazioni di istruzione e cultura, dalle università non statali, nell'ambito degli organismi privati di interesse pubblico. Quello che ci preoccupa non è tanto l'effetto immediato del disegno di legge, ma ciò che potrà succedere quando le future leggi si riferiranno a questa disposizione come sostitutiva dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 per definire il proprio ambito d'applicazione. Non vorremo soggetti che giocano secondo regole differenziate nell'esercizio di funzioni di rilevanza costituzionale come l'istruzione e la ricerca scientifica, definiti anche in sede europea un bene e una responsabilità pubblica.

Questo rischio ci sembra accresciuto dagli apparentamenti proposti, perché le università statali sono collocate con i musei statali, gli archivi e le biblioteche. So bene, occupandomi del tema nella mia vita non CUN ma professionale, quanto il ministro Franceschini tenga all'apertura di un percorso di valorizzazione dell'autonomia dei musei e dei poli museali, già attuata in parte. Tuttavia i musei sono inseriti in una linea di comando particolarmente avvolgente, che può creare in misura ancor maggiore quei laccioli che già oggi circondano l'azione delle amministrazioni. Sono articolazioni periferiche del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, la cui autonomia, anche se pronunciata, è gestionale, risponde ad altre esigenze, non è un'autonomia funzionale alla ricerca e all'istruzione come valori costituzionalmente tutelati.

Dall'altro lato c'è l'apparentamento delle università non statali con soggetti come le società a partecipazione maggioritaria pubblica che operano in regime di concorrenza, con le federazioni sportive e con quei soggetti che operano nel mercato. Questo può aprire a uno scenario in cui regole diverse consentano a istituzioni universitarie di assolvere queste funzioni primarie di istruzione e ricerca secondo regole e finalità lucrative.

Ciò rinvia a soggetti particolari del sistema universitario, o quanto meno peculiari, quanto alla loro configurazione, che meriterebbero anch'essi un ripensamento del legislatore: mi riferisco alle università telema-

tiche o alle università che erogano corsi a distanza e che adottano già ora criteri differenti.

È proprio per conservare l'unitarietà del sistema che non si possono dare a tutti i giocatori in campo regole diverse, al di là delle differenze che derivano dalle diverse fonti di finanziamento: è evidente che ci sono, ma possono essere più contenute e non tradursi in una differenza di *status* e di regole per il futuro legislatore, anche perché il futuro legislatore potrebbe far riferimento a queste categorie in modo automatico, creando quindi condizioni differenti. Questa è una preoccupazione sia della CRUI che del CUN, il cui pensiero rispetto a tale argomento è totalmente sintonico: l'auspicio comune è quello di ricondurre le università non statali nella categoria «amministrazioni di istruzione e cultura», all'interno della quale forse sarebbe importante inserire anche un accenno alla funzione della ricerca scientifica, magari solo con riferimento alle funzioni di istruzione e ricerca che quindi determinano la loro assimilazione alle università statali, fatte salve – ripeto – le differenze che derivano dalle fonti di finanziamento. In alternativa, si potrebbe creare la categoria – che il legislatore creò – delle «autonomie funzionali», proprio in attuazione dell'articolo 33 della Costituzione.

Quindi, le soluzioni alle quali guardiamo possono essere tante e non è nostro compito, ma della sede legislativa, valutarle e assumere decisioni. Tuttavia è chiaro che quando si valutano i problemi si cerca anche di individuare le possibili risposte. Questi sono i temi da noi maggiormente diffusi e nel documento che abbiamo consegnato stamattina alla Commissione ve n'è una memoria più approfondita.

PRESIDENTE. Se non ci sono domande da parte dei colleghi, vi ringraziamo per la vostra presenza e per il vostro contributo.

Segue il Comitato dei garanti Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica. Do immediatamente la parola al presidente, dottor Vittorio Zambrano, ricordandogli che il suo intervento non potrà superare i dieci minuti, ma che la Commissione accetterà contributi scritti che verranno poi messi in distribuzione.

ZAMBRANO. Signora Presidente, desidero ringraziarla per aver accolto, peraltro in tempi brevi, la nostra richiesta di essere auditi nell'ambito dei lavori preparatori di questo disegno di legge, che è molto importante per il riassetto della pubblica amministrazione, benché nel nostro caso l'interesse sia limitato alla questione della dirigenza e soprattutto ai procedimenti di garanzia azionati nei confronti dei dirigenti pubblici.

Non sono di estrazione dirigenziale, ma sono stato designato quale rappresentante della Corte dei conti, alla quale ho appartenuto per oltre 43 anni e da qualche anno sono stato collocato a riposo. Quindi, ho partecipato ai lavori del Comitato – di cui mi sono onorato e mi onoro di essere Presidente ancora per qualche mese, perché siamo tutti in scadenza – sicuramente con piacere ma anche con grande senso di responsabilità, tuttavia con un punto di vista più esterno e quindi leggermente più asettico

rispetto alle altre componenti del Comitato, quella dirigenziale e quella scientifica, oggi qui rappresentata dal collega, professor Sandulli.

Per quanto riguarda le tematiche da noi affrontate, che vorrei qui brevemente illustrare, rimando a un documento di sintesi che chiedo di poter lasciare alla Presidenza per eventuali approfondimenti. Nello svolgimento della nostra attività, contrassegnata anche da varie difficoltà operative, abbiamo sempre cercato di adempiere alla funzione di garanzia del Comitato, non soltanto o non tanto nei confronti dei dirigenti interessati da possibili provvedimenti ablatori o comunque compressivi della loro autonomia e della loro funzione, quanto soprattutto nell'interesse della pubblica amministrazione. È infatti vero che i dirigenti, specialmente quelli di vertice (ma credo che il concetto sia estensibile a tutta la dirigenza), nell'esercizio delle proprie funzioni non soltanto devono perseguire obiettivi di efficienza della pubblica amministrazione, ma la loro attività deve essere ispirata a criteri di imparzialità e indipendenza. È noto che i governi passano ma la dirigenza rimane in modo da poter assicurare una continuità nel tessuto di direzione della struttura pubblica, in maniera per quanto possibile neutrale.

I principi da cui ci siamo mossi per cercare di dare attuazione a questa nostra funzione di garanzia sono essenzialmente tratti dalla giurisprudenza costituzionale. In particolare si intende qui richiamare, anche nel documento che consegniamo alla Commissione, la sentenza della Corte costituzionale n. 81 del 2010. Benché ci siano state diverse sentenze della Corte costituzionale in materia di garanzia della dirigenza pubblica e non sta a me ripetere a voi i principi essenziali, che certamente conoscete, ma non è male forse ricordare che, tra questi, ne emerge uno in particolare che si è andato affermando negli ultimi anni (vorrei dire con sempre maggiore insistenza, ma forse il termine è inesatto), con sempre maggiore sensibilità e ascolto da parte della pubblica opinione: mi riferisco all'essenziale distinzione tra indirizzo politico e funzione gestoria, finalizzata ad immunizzare sia le scelte nel campo delle nomine, sia le possibili revoche in caso di malfunzionamento della pubblica amministrazione o di insoddisfacenti risultati.

È stato notato, purtroppo, per quel che si è potuto sapere, anche in via del tutto indiretta, che i provvedimenti sono stati adottati senza mai ascoltare il parere del Comitato, come invece imponeva la precedente normativa, ovvero l'articolo 22 del decreto legislativo n. 165 del 2001, poi modificato, a norma del quale la consultazione del Comitato dei garanti era non solo obbligatoria, ma addirittura vincolante in caso di adozione di provvedimenti sanzionanti la responsabilità dirigenziale, sia pure talora in modo mascherato. Ebbene, tali provvedimenti sono sempre stati avulsi da una valutazione dei risultati conseguiti, che dovrebbe poi costituire la ragione principale del perché si pone termine ad un rapporto, per giustificare l'eventuale rimozione o semplicemente, alla scadenza, il mancato rinnovo. Valutazione di risultati che non ci consta sia stata mai effettuata.

Abbiamo più volte segnalato ai Ministri *pro tempore* che si sono succeduti alla funzione pubblica – rammento che il Comitato operava e opera

tuttora, almeno fino alla scadenza, presso il Dipartimento della funzione pubblica – che mai era pervenuta una richiesta di parere, così come previsto dall'articolo 22 del citato decreto, e avevamo anche chiesto che venisse possibilmente effettuata un'indagine conoscitiva per verificarne le ragioni. Orbene, salvo che non siano mai stati adottati provvedimenti ispirati, almeno formalmente, ad esigenze di questo tipo, sta di fatto che, al di là di una serie di richieste di precisazione, di chiarimento sulle modalità di funzionamento del Comitato, nonché sulla possibilità di accedervi, in via consultiva, non è pervenuto alcun provvedimento da sottoporre al suo parere preventivo, che resta comunque obbligatorio benché non vincolante. Infatti, l'attuale normativa (il decreto legislativo n. 150 del 2009, il cosiddetto decreto Brunetta, per facilitarne l'individuazione) ha naturalmente mantenuto in vigore l'attività del Comitato, pur eliminandone la vincolatività dei pareri. Sta di fatto che nemmeno la previsione della sola obbligatorietà ha avuto fortuna, dal momento che richieste di parere su provvedimenti sanzionatori non ne sono mai pervenute. Eppure risulta al Comitato che molti provvedimenti di revoca, o comunque di mancato rinnovo dell'incarico, sono stati impugnati davanti al giudice amministrativo, evidentemente al fine di ottenerne l'annullamento. Non conosciamo l'esito di questi ricorsi; ci risulta però che più di uno è stato accolto. Il problema è che simili provvedimenti, adottati talora anzitempo per far cessare il rapporto di incarico dirigenziale in atto, possono aver dato luogo – e sono certo che l'abbiano fatto – a problemi di risarcimento del danno, quantomeno sotto il profilo della continuazione della corresponsione della retribuzione anche in assenza di una effettiva prestazione lavorativa. Questo è il punto essenziale.

Veniamo adesso a che cosa si prevede nel disegno di legge delega, che abbiamo avuto occasione di consultare, sia pure un po' affrettatamente. Sappiamo che al posto del Comitato dei garanti – che in questo momento è da noi qui rappresentato – viene prevista una Commissione di garanzia. Ovviamente non è il nome che ci può interessare, né sul piano dell'organo in quanto tale né sul piano delle persone che lo compongono. Ciò, a maggior ragione, considerando che noi qui presenti saremmo del tutto ineleggibili e quindi non è un discorso che si fa *pro domo proprio* – e che oltretutto si tratta di un incarico svolto a titolo gratuito, e pertanto per mero spirito di servizio. Questa nuova Commissione di garanzia, la cui istituzione ovviamente rimane nella disponibilità discrezionale del Governo e del Parlamento – viene *tout court* non solo incaricata di una serie di ulteriori compiti, che ovviamente non ci riguardano, ma anche della funzione di garanzia precedentemente svolta dal Comitato, quasi come effetto di mero trascinarsi dalla vecchia alla nuova normativa (nel testo si legge «...tra l'altro»).

Ora, non so quanto tale ruolo di garanzia, che finora è stato pressoché ignorato (e il «pressoché» è un eufemismo), possa essere efficace qualora si continui ad intenderlo allo stesso modo anche nel nuovo ordinamento, sotto l'egida della Commissione di garanzia anziché del Comitato (più o meno sono la stessa cosa), al fine di garantire il rispetto di quei principi,

affermati più volte dalla Corte costituzionale, di indipendenza ed imparzialità della dirigenza pubblica che, uniti all'efficacia, consentono al dirigente pubblico di svolgere bene il proprio compito. Resta ovvio che l'efficacia, di per sé, è pur sempre un apprezzabile risultato – come magistrato della Corte dei conti per tanti anni, più volte mi sono occupato delle famose tre «e»: efficienza, efficacia ed economicità – ma da sola non può bastare nell'azione di perseguimento dei fini pubblici, nello svolgimento dell'attività ispirata appunto a criteri di efficacia ed economicità, se ad essa non si accompagnano i caratteri dell'imparzialità e dell'indipendenza. Allora, se il nuovo ordinamento, a quanto pare (ovviamente prescindendo da qualunque apprezzamento perché sono scelte rimesse alla discrezionalità politica del Governo e del Parlamento), vuole stimolare anche la dirigenza, accentuando la temporaneità degli incarichi (che peraltro è già presente nell'attuale ordinamento), tutto ciò non può avvenire senza rafforzare o rendere efficaci ed effettivi i procedimenti di garanzia a tutela dei dirigenti. Senza tali procedimenti, che siano effettivamente operanti e non soltanto sulla carta, credo che l'ulteriore accentuazione del carattere di temporaneità, vorrei anzi dire, di precarietà del rapporto di dirigenza, si va non già nella direzione di migliorare l'attività amministrativa bensì di farla semplicemente peggiorare.

Presidente, mi accorgo di aver già superato il tempo accordatomi, sicché mi rimetto al documento che chiedo di depositare agli atti; per eventuali ulteriori chiarimenti rimango a disposizione dei membri della Commissione qualora intendano chiedere qualche spiegazione.

PRESIDENTE. Vi ringraziamo per la vostra disponibilità.

Procediamo quindi con i rappresentanti dell'UPI (Unione delle Province italiane).

Rivolgo un saluto di benvenuto ai nostri ospiti e do la parola al Presidente, ricordandogli di contenere il proprio intervento in 10 minuti in modo da dare spazio ad eventuali domande da parte dei commissari. Potrete poi depositare i documenti, che verranno distribuiti.

PASTACCI. Anzitutto desidero ringraziare lei, Presidente, e tutti i membri della Commissione, nonché il Ministro e il Sottosegretario, per averci accolto in questa sede.

Il disegno di legge che è stato presentato ci vede anche compiaciuti del fatto che si affronta in maniera decisa la riforma, trattandosi di un intervento forte sulla pubblica amministrazione, considerato il ritardo che in questi anni, purtroppo, si è venuto a creare. Un ritardo dovuto al fatto che constatiamo tuttora una pubblica amministrazione complessa per molti aspetti e, per procedimenti che si sono succeduti sulla revisione della spesa, anche costosa e soprattutto lenta.

Sicuramente, poiché il disegno di legge in esame racchiude diversi elementi legati alla semplificazione e alla revisione di vari livelli e passaggi, noi siamo favorevoli alla sua impostazione complessiva. Naturalmente corre l'obbligo di far alcune valutazioni, di sottoporre alla vostra

attenzione alcuni elementi di riflessione che troverete anche nel documento che è stato consegnato. In via generale, l'aspetto importante che riteniamo debba essere oggetto di attenzione è quello della stretta attuazione e definizione del disegno di legge in oggetto soprattutto per gli aspetti legati alla riforma degli enti attualmente in corso (quindi mi riferisco alla legge n. 56 del 2014), e naturalmente di conseguenza anche alla revisione del testo unico degli enti locali, per dare una forte attuazione a quello che sarà probabilmente il testo di riferimento per la revisione della pubblica amministrazione. Riteniamo che ciò sia fondamentale perché nella riforma degli enti territoriali, quindi nella legge n. 56 del 2014, si fanno molti riferimenti alla modifica dell'assetto di gestione dei servizi sul territorio e pertanto necessariamente alla riforma della pubblica amministrazione. In questo caso, visto che si prende un oggetto e si riporta la discussione su tutta l'area dirigenziale, sul ruolo unico dei dirigenti, quindi intervenendo fortemente sull'ambito del personale, crediamo che ciò non possa essere svincolato da un giusto assetto per erogare i servizi; per questo a nostro avviso i due ambiti debbono essere correlati. Vanno considerati i fabbisogni *standard* di personale negli enti attualmente esistenti, piuttosto che nei nuovi, perché ormai si sta ridefinendo il tutto. Infatti, anche quelli che rimangono costituzionalmente previsti, come i Comuni, in realtà con la legge n. 56 del 2014 subiscono una modificazione, posto che si vedranno direttamente attribuite nuove funzioni, oppure, con convenzioni e avvalimenti, faranno riferimento a nuovi soggetti che sono le nuove Province, le Aree vaste (le nuove Province in questa fase che precede la riforma costituzionale). Questo è quindi fondamentale.

Sicuramente l'assetto di questi anni, che ha puntato a una riforma federale del Paese cui non ha fatto seguito una conseguente riforma della macchina dello Stato legata a tale presa di responsabilità e autonomia dei livelli locali, ha creato per molti aspetti una grande confusione. Riteniamo quindi che i percorsi legislativi attivati e che si trovano ormai in fase attuativa possano trovare un ulteriore spazio nel disegno di legge in oggetto. Mi riferisco alla legge n. 56 del 2014, che fa riferimento alle Province, ai Comuni e alle città metropolitane. Entro il 31 dicembre tali enti si troveranno a dover dare corso al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che alcune settimane fa ha disposto la definizione di nuove funzioni e che si troverà nella sua fase attuativa nel 2015. Immaginiamo quindi che nel corso della discussione del disegno di legge n. 1577 anche la legge n. 56 del 2014 possa trovare la sua attuazione; pertanto, a maggior ragione i percorsi dei due provvedimenti sono estremamente legati l'uno all'altro.

Quanto alla razionalizzazione auspicata e che leggiamo all'interno del disegno di legge, noi ci auguriamo che si intervenga anche per una profonda revisione dei vari livelli intermedi oggi presenti, cioè di tutti i soggetti non di riferimento costituzionale, per una maggiore chiarezza nelle relazioni tra gli enti preposti, che saranno gli enti locali nuovi e vecchi. Auspichiamo cioè che agenzie, enti diversi e società possano trovare nella piena attuazione di questa riforma anche una totale e chiara raziona-

lizzazione, perché ciò permetterebbe di comprendere meglio chi fa cosa e quindi di avere le giuste dotazioni di personale rispetto ai fabbisogni di tali enti. La giusta definizione e quantificazione del personale ci porta anche a definire il giusto numero di dirigenti che servono nei vari livelli, altrimenti rischieremmo di non comprendere, visti i dati di cui disponiamo rispetto ai vari livelli (Regione, Comuni e Province), l'incidenza dei dirigenti rispetto al personale complessivo.

Questo elemento ci porta anche ad una riflessione rispetto alla necessità che invece vi sia omogeneità, attraverso il ruolo unico, su tutto il territorio nazionale e quindi anche nei singoli enti. Naturalmente, pur se non è un elemento di valutazione di questo testo, permettetemi di osservare che il fabbisogno *standard* va considerato anche in relazione agli aspetti finanziari. Si tratta di un altro elemento, ma credo che il disegno di legge n. 1577 concentri la propria attenzione su una migliore erogazione di servizi da parte dello Stato nei confronti del cittadino, ribaltando la sensazione per cui oggi il cittadino sente di essere lui al servizio dello Stato e non già lo Stato al servizio del cittadino. Tale aspetto va considerato a maggior ragione oggi che stiamo cercando di assicurare un giusto rapporto nella struttura e nell'efficientamento della struttura della pubblica amministrazione. Poiché la vostra competenza ricade anche su altri provvedimenti, ci tenevamo a fare questa osservazione.

Vorrei ricollegarmi molto velocemente ad alcuni punti specifici toccati dalla riforma che ci sembrano molto interessanti. Sicuramente la volontà di ricomprendere nel ruolo unico della dirigenza locale anche le figure dei segretari comunali e provinciali, quindi toccando l'unica figura esterna e riportandola nell'alveo delle figure interne all'ente, permette di riportare un'autonomia piena all'interno della struttura comunale. Da questo punto di vista, consideriamo tale aspetto un rafforzamento di quell'ambito di definizione dell'ente locale all'interno della sua struttura senza dover avere un'interazione con l'esterno. Ciò ci porta anche a dire che vi è però la necessità da parte dell'ente di poter individuare almeno il ruolo apicale, naturalmente con la sua autonomia.

Inoltre, l'attuazione della legge Delrio ci porta a ripensare gli ambiti intermedi di Area vasta con la definizione di nuovi ambiti ottimali per lo svolgimento delle funzioni dei Comuni, individuando delle perimetrazioni che vanno oltre i confini provinciali attuali, ma che diventeranno invece ambiti diversi per le funzioni che verranno date ai Comuni e secondo le loro necessità. Riteniamo pertanto che tale processo si possa adottare pienamente anche per le circoscrizioni territoriali delle camere di commercio che dovranno essere strettamente legati a quegli ambiti.

Crediamo anche che un forte alleggerimento degli oneri in capo alle aziende, come previsto dal disegno di legge, possa rappresentare un bel segnale per tutto il sistema produttivo. Mi riferisco all'alleggerimento degli adempimenti per le imprese legati ai diritti, soprattutto per fare definitivamente chiarezza su chi fa cosa; inoltre, mantenendo tanti livelli locali, riteniamo che probabilmente possa andare nella giusta direzione anche un'operazione tendente alla semplificazione del registro delle imprese.

Infine, se proprio vi è la necessità di un altro tipo servizi alle imprese erogati a livello territoriale, che oggi possono far riferimento alle camere di commercio, visto che per il futuro andranno definite le competenze delle Aree vaste, avendo la norma deciso di prendere a riferimento i Comuni, che sono l'ente territoriale più vicino al cittadino e al sistema produttivo, probabilmente posso essere fatte anche altre valutazioni sul tema dell'Area vasta, in un'ottica di semplificazione.

PRESIDENTE. Vi ringrazio per la partecipazione.

Segue la Confederazione italiana dirigenti e alte professionalità.

Rinnovo l'invito a contenersi entro i dieci minuti per la relazione e a consegnare eventualmente dei testi scritti. Se ci saranno domande da parte dei colleghi, daremo agio di rispondere.

Cedo quindi la parola al presidente della Federazione funzione pubblica CIDA, Giorgio Rembado.

REMBADO. Cercherò di essere sintetico affidando anche alla memoria scritta un primo approfondimento sul tema.

La nostra intenzione è dare un contributo migliorativo al testo del disegno di legge che però contiene una tale pleora di materie che non è possibile affrontarle nei diversi aspetti. Pertanto, concentrerò l'attenzione su un paio di questioni, con una segnalazione dalla quale parto per un miglioramento del testo normativo.

A me pare di aver riscontrato una parziale non corrispondenza tra le amministrazioni pubbliche raggruppate per categorie nell'articolo 8 e i profili dirigenziali richiamati all'articolo 10. Faccio un esempio per entrare nello specifico. Nell'articolo 8, lettera *d*), nelle amministrazioni di istruzione e cultura vengono citate le università statali e gli enti pubblici di ricerca, ma poi se ne perde traccia nell'articolo 10. È come se queste amministrazioni fossero completamente acefale e non avessero né le une né gli altri dei dirigenti al loro interno. La dirigenza delle università e degli enti di ricerca non compare in nessuno dei punti relativi all'inquadramento dei profili dirigenziali dell'articolo 10.

Passo ora a due questioni. La prima mi sembra di particolare rilievo. L'articolo 10 disegna un sistema della dirigenza pubblica che, per sua natura, è onnicomprensivo: dentro quello dobbiamo trovare tutti i profili dirigenziali che attengono alle pubbliche amministrazioni. Il principio base da noi condiviso come Confederazione è la distinzione tra dirigenza gestionale e dirigenza professionale. A mio avviso, però, c'è una grossa incongruità, ovvero nell'ambito dell'articolo 10 c'è un'esplicita esclusione della dirigenza scolastica. Questo fa pensare che sia stata interpretata come una dirigenza professionale, ma così non è. Non è così dal punto di vista normativo, perché la dirigenza scolastica è stata introdotta nel 1997 e poi recepita nell'articolo 25 del decreto legislativo n. 165 del 2001 con una norma che ne definisce il profilo, stabilendo responsabilità e funzioni di carattere gestionale e organizzativo, dalla direzione del personale alla gestione delle risorse strumentali. Per quanto riguarda il se-

condo aspetto, i compiti di gestione e organizzazione sono del tutto prevalenti rispetto all'esercizio della funzione del dirigente scolastico, tant'è vero che le competenze e le responsabilità di ordine didattico-educativo sono le uniche esercitate per delega, naturalmente sotto la responsabilità del dirigente stesso, che però esercita la sua funzione attraverso figure delegate.

Da questo punto di vista, basterebbe dare un'occhiata a qualsiasi prospetto comparativo tra le funzioni del dirigente nella scuola e le funzioni di un dirigente amministrativo di seconda fascia per vedere quanto sia enormemente prevalente il carico di responsabilità del primo rispetto al secondo. Il primo ha una dirigenza di tipo apicale, ha la rappresentanza legale dell'istituzione che dirige, ha la titolarità delle relazioni sindacali (non richiamerò i circa 40 aspetti che ne costituiscono il profilo). Forse si è dimenticato che c'è una pronuncia del Consiglio di Stato del 2003, a mio avviso del tutto inequivocabile, in cui si disse in termini espliciti, chiari e semplici che la dirigenza delle istituzioni scolastiche fa parte della dirigenza statale. Così si è espresso il Consiglio con un'affermazione netta, semplice e diretta.

Spostandoci alle questioni più recenti di ordine politico, il Governo ha presentato un documento politico-programmatico sulla buona scuola all'interno del quale si parla di tantissime altre questioni al di là di questa, ma si riconosce la piena responsabilità del dirigente scolastico nella gestione generale. Allora, se tutte queste cose sono riconducibili a fatti e atti concreti e formalizzati c'è da chiedersi come mai non se ne sia tenuto conto nel momento in cui all'articolo 10 si definisce l'esclusione di questo profilo dirigenziale. Probabilmente c'è un retaggio storico-culturale che fa pensare al preside e al dirigente dell'istituzione scolastica come al maestro dei maestri, come si diceva quando io ero piccolo. Mi sia consentita una battuta: bisognerebbe anche pensare che non sono bastati 17 anni dalla legge istitutiva della dirigenza per far entrare nella cultura collettiva – non parlo dell'ordinamento in cui c'è già – la sicurezza di questo tipo di affermazione. Su questo la nostra proposta emendativa è molto semplice: là dove si parla di esclusione della dirigenza scolastica dal ruolo unico della dirigenza dello Stato, a mio avviso, bisognerebbe arrivare alla inclusione nel ruolo unico della dirigenza dello Stato.

Un'altra questione più semplice, perché riconosciuta dal testo dell'articolo 10, è quella dell'esclusione della dirigenza medica, che è condivisa dalla stessa categoria dei medici poiché gli stessi hanno sempre ritenuto di essere parte di un corpo professionale che ha una qualifica dirigenziale in cui l'aspetto prevalente è l'esercizio della professione medica. L'atto medico è prevalente su qualsiasi altro aspetto e, nell'ambito degli organici, anche dei medici ospedalieri, ci sarà grossomodo il 10 per cento dei medici che ha anche compiti di carattere organizzativo, ma il restante 90 per cento ha compiti di ordine prevalentemente medico.

Vorremmo però presentare in questa sede una proposta emendativa che potrei definire indirizzata ad una precisazione di quello che forse è già implicitamente contenuto nel provvedimento: il testo parla dell'esclu-

sione dal ruolo unico della dirigenza medica e della dirigenza tecnica; ma dal momento che nell'ambito della sanità i profili dirigenziali sono numerosi, probabilmente sarebbe preferibile aggiungere anche la specifica dirigenza tecnico-sanitaria. Ci sono poi altre dirigenze tecniche, ad esempio quelle amministrative, che però sono incluse nel ruolo unico dei dirigenti delle Regioni.

Vorrei affrontare un'ultima questione che da qualche anno è rimasta in sospeso, peraltro propedeutica alla contrattazione per i rinnovi contrattuali (capisco che parlarne oggi, in momento di perdurante moratoria contrattuale, possa apparire specioso e non voglio toccare la questione, per non entrare in polemica, dell'inopportunità della proroga della moratoria contrattuale per il sesto anno, ma è un argomento che lascio fuori dalle mie considerazioni): la rivisitazione complessiva dei ruoli unici che prima proponevo, con l'inclusione della dirigenza scolastica e l'esclusione della dirigenza medico-sanitaria, potrebbe portare alla definizione di un argomento che è stato oggetto di lungo dibattito tra le Confederazioni e l'ARAN, che non ha però portato a nessuna conclusione condivisa. Mi riferisco alla questione del blocco a quattro aree contrattuali dirigenziali, che erano parse, quando se ne discusse al tavolo contrattuale, troppo cogenti o troppo ridotte nei numeri. Con il completamento del quadro che ho prima proposto si potrebbe invece prevedere – ed è il contenuto di una mia terza proposta di emendamento – la ridefinizione delle quattro aree in tre aree, corrispondenti ai tre ruoli unici, con una quarta area (ovviamente non secondo un ordine gerarchico) relativa alla dirigenza medico-sanitaria, sia pure suddivisa in due settori.

In conclusione, le nostre proposte emendative si sono concentrate sull'aspetto della sistematizzazione complessiva dei profili dirigenziali, con questo tipo di considerazione finale sulle aree di contrattazione, che si rivelerà utile quando – prima o poi, come auspichiamo – dovesse riaprirsi la contrattazione per tutti i livelli, nei comparti e nelle aree dirigenziali.

Chiedo alla Presidenza di poter depositare una memoria scritta del mio intervento.

PRESIDENTE. Vi ringrazio per la vostra presenza e la vostra collaborazione. Comunico che i documenti consegnati nel corso dell'audizione o fatti pervenire successivamente saranno resi disponibili per la pubblica consultazione.

Dichiaro conclusa la audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,05.

