



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 1

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

195^a seduta (antimeridiana): martedì 16 settembre 2014

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

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

PRESIDENTE	Pag. 3, 7, 20	<i>DI PRIMIO</i>	Pag. 7
		* <i>PAOLUCCI</i>	10
		* <i>PIGNOLONI</i>	4, 7
		<i>RICCIARDI</i>	13
		<i>VERBARO</i>	17

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-Gruppo Azione Partecipazione popolare: Misto-GAPp; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Rughetti.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per l'Unione Nazionale Autoscuole e Studi di Consulenza Automobilistica, Ottorino Pignoloni, Segretario Nazionale Studi, accompagnato da Emilio Patella, Segretario Nazionale Autoscuole, e Fabio Becucci, collaboratore; per l'Associazione Nazionale Comuni Italiani, Umberto Di Primio, Sindaco di Chieti, accompagnato da Agostino Bultrini, responsabile Dipartimento Affari Istituzionali, Politiche per il Personale e Relazioni sindacali dei Comuni, e da Federica Di Maria, del Dipartimento sito ANCI; per l'RSU ACI Informatica, Marco Paolucci, Delegato rappresentanza sindacale unitaria ACI Informatica, accompagnato da Massimiliano De Simone e Marco Liberi, Delegati rappresentanza sindacale unitaria ACI Informatica; per l'Unione Nazionale Segretari Comunali e Provinciali, Alfredo Ricciardi, Segretario Nazionale, accompagnato da Franca Bonanata, Vice Segretario Nazionale; per l'Associazione Classi Dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni, Francesco Verbaro, Presidente onorario, accompagnato da Pompeo Savarino, Presidente, Giovanni Savini, Vice Presidente, Giuseppe Conti e Gilda Siniscalchi, componenti del Direttivo.

I lavori hanno inizio alle ore 12.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di esperti, di organizzazioni sociali e di associazioni

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa nell'ambito dell'esame in sede referente del disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

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 l'Unione Nazionale Autoscuole e Studi di Consulenza Automobilistica, Ottorino Pignoloni, Segretario Nazionale Studi, accompagnato da Emilio Patella, Segretario Nazionale Autoscuole, e Fabio Becucci, collaboratore; per l'Associazione Nazionale Comuni Italiani, Umberto Di Primio, Sindaco di Chieti, accompagnato da Agostino Bultrini, responsabile Dipartimento Affari Istituzionali, Politiche per il Perso-

nale e Relazioni sindacali dei Comuni, e da Federica Di Maria, del Dipartimento sito ANCI; per l'RSU ACI Informatica, Marco Paolucci, Delegato rappresentanza sindacale unitaria ACI Informatica, accompagnato da Massimiliano De Simone e Marco Liberi, Delegati rappresentanza sindacale unitaria ACI Informatica; per l'Unione Nazionale Segretari Comunali e Provinciali, Alfredo Ricciardi, Segretario Nazionale, accompagnato da Franca Bonanata, Vice Segretario Nazionale; per l'Associazione Classi Dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni, Francesco Verbaro, Presidente onorario, accompagnato da Pompeo Savarino, Presidente, Giovanni Savini, Vice Presidente, Giuseppe Conti e Gilda Siniscalchi, componenti del Direttivo.

Vorrei ricordare ai nostri ospiti e ai colleghi della Commissione che, per consentire a ciascuna associazione di svolgere compiutamente le proprie osservazioni, saranno concessi ad ognuna dieci minuti. Ogni associazione potrà inviare documenti in forma scritta che verranno distribuiti ai colleghi e che potranno essere consultati nel corso dell'esame del provvedimento.

Cedo la parola ai nostri ospiti.

PIGNOLONI. Signora Presidente, siamo qui per parlare della norma che prevede la nascita di un documento unico dei veicoli alla luce di una serie di previsioni. Mi riferisco specificatamente all'articolo 1, comma 2, lettera *i*). Il 12 settembre dello scorso anno, proprio in un'audizione in 1^a Commissione, parlando di semplificazione, abbiamo fatto presente che la razionalizzazione del doppio sistema pubblico con gli archivi poteva essere un'ipotesi di lavoro da prendere sicuramente in considerazione. Che non si trattasse di una cattiva idea lo ha certificato il Parlamento qualche mese dopo quando, nella legge di stabilità del 2014, ha approvato una norma che introduce finalmente l'unificazione dei due archivi oggi esistenti nell'ottica della revisione della spesa pubblica, del riordino delle strutture e della riduzione degli oneri per gli utenti. Questa è una vicenda nota, che si trascina da anni e che sembra tendere spesso a una sorta di guerra tra le parti: tra pubblico e pubblico, tra pubblico e privato e tra pubblico/privato e privato. È una storia che va avanti da molti anni: in sei legislature ci sono stati numerosi disegni di legge di natura parlamentare e governativa. Relazioni e documenti, redatti da tecnici che hanno analizzato questa vicenda in termini di revisione della spesa pubblica, certificano il fatto che esiste questa anomalia tutta italiana. Solo in Italia, infatti, abbiamo un doppio sistema pubblico che segue, con un doppio archivio, le vicende legate alla messa in circolazione dei veicoli. Questo è un fatto incontrovertibile: non esiste in nessuna parte del mondo. È un dato che ha generato negli anni una riflessione per una razionalizzazione e una armonizzazione anche in ambito comunitario: solo in Italia, quando si compra un'auto, si devono avere due documenti. In realtà, la carta di circolazione rilasciata dalla Motorizzazione civile contiene i dati tecnici del veicolo legati alla sicurezza stradale e quelli relativi alla proprietà e all'utilizzo. Questo documento è previsto da direttive comunitarie ed è

identico ai documenti dei Paesi dello spazio economico europeo che identificano il bene veicolo.

La discussione protrattasi negli anni sembra quasi doversi occupare di chi è più bravo e di chi lo è meno, ma il tema è diverso. Esistono due archivi. Quello della Motorizzazione, che opera a livello comunitario sulla base di trattati comunitari, non è legato solo a questioni nazionali e si occupa di ogni tipo di veicolo, della sicurezza pubblica e di temi di natura tecnica ma anche amministrativa; è un archivio dello Stato. Questo è incontrovertibile. L'archivio del pubblico registro automobilistico (PRA) invece ha carattere nazionale, tratta solo alcune categorie di veicoli, annota la proprietà, annota e gestisce i gravami. Nacque nel 1927, perché all'epoca doveva soddisfare l'esigenza di favorire, come accaduto nel dopoguerra, la motorizzazione di massa, permettendo a chi acquistava un'auto di poterla comprare con le cambiali, garantendo attraverso un'ipoteca automobilistica chi la vendeva tramite determinate garanzie. È un sistema che non esiste in nessun'altra parte del mondo.

Questi sono dati incontrovertibili. Alla Motorizzazione si ottiene il libretto di circolazione con 9 euro. Nel 2013 i 60 milioni di euro pagati dagli utenti sono andati nelle casse dello Stato a sostegno della spesa pubblica. La Motorizzazione, oltre a quelle accennate, svolge anche altre attività per circa 350 milioni di euro che vanno a sostegno della spesa pubblica e rimangono nelle casse dello Stato. Le stesse formalità al PRA si pagano 27 euro. Alcune, in realtà, costano la metà (13,5 euro). Lo scorso anno il monte complessivo incassato dal PRA è stato di 215 milioni di euro, pagati dai cittadini, che in questo caso non vanno allo Stato ma nelle casse dell'Automobil club d'Italia (ACI). Sarebbe importante avere chiaro che i soldi che pagano gli utenti da una parte vanno allo Stato e, dall'altra, a un ente pubblico non economico il quale, come ben noto, è un mondo variegato costituito da una molteplicità di attività private. Non sta a noi analizzare perché sono intervenuti la Corte dei conti, inchieste giornalistiche e *dossier* che escono dallo stesso mondo ACI, i quali confermano che è una realtà che soffre sotto un profilo finanziario e di tenuta dei conti. Al di là di questo, i soldi che i cittadini pagano – 400 miliardi di vecchie lire solo per quest'anno – vanno a finire nelle casse e nel bilancio dell'ACI.

Che il problema esista lo ha dimostrato negli ultimi mesi una discussione piuttosto accesa. Il commissario Cottarelli nel novembre scorso inserì tra i temi da valutare la proposta di riforma sull'ACI e sulla Motorizzazione civile sul solco di un lavoro fatto da una precedente Commissione nel 2008. Nel marzo di questo anno il ministro Lupi più volte ha dichiarato in televisione e sui giornali che avrebbe dato attuazione alla legge di stabilità di cui parlavo prima. Nel testo del decreto-legge sulla *spending review*, emanato dal Consiglio dei Ministri il 18 aprile, era previsto un intervento in materia, ma questa parte è stata poi stralciata. Il 30 aprile il presidente Renzi, annunciando la riforma della pubblica amministrazione, ha dichiarato pubblicamente in conferenza stampa che tra le 44 proposte ci sarebbe stato l'accorpamento di ACI-PRA e Motorizzazione civile. Tali proposte, come ricorderete, sono state sottoposte a consultazione po-

polare e l'accorpamento è risultato al quinto posto come gradimento, a dimostrazione che un tema esiste ed è apprezzato.

Tale questione avrebbe dovuto essere affrontata nel Consiglio dei ministri del 13 giugno, che avrebbe licenziato, in parte per decreto-legge e poi per disegno di legge, proposte legate alla riforma della pubblica amministrazione. È stata avanzata una nuova idea di riforma rispetto a quella formulata il 18 aprile, ma poi è stata stralciata. Si è detto che la questione sarebbe stata disciplinata dal cosiddetto decreto sblocca-Italia, ma a metà luglio si è avuta una nuova proposta, oserei dire completamente diversa dalle altre, di cui parliamo oggi.

Torniamo al punto di partenza: c'è una legge, la legge di stabilità 2014, che – lo sottolineo – è stata voluta dal Parlamento, è nata in Parlamento e non su proposta governativa ed è stata modificata nella discussione parlamentare con l'approvazione del Governo. Nell'ottica di misure di razionalizzazione e revisione della spesa pubblica, di ridimensionamento delle strutture, di riduzione delle spese per beni e servizi, di ottimizzazione dell'uso degli immobili e quant'altro, al fine di conseguire un risparmio di spesa a carico dell'amministrazione e degli utenti, nasce, a cura del Ministro dei trasporti, l'unificazione degli archivi del PRA e della Motorizzazione, con una serie di provvedimenti da adottare.

La norma è chiarissima e puntuale, ed inquadra bene il tema, ma è rimasta tale. Nel frattempo è nata una proposta che sembrerebbe quasi fare marcia indietro. La nostra è una sensazione, un'interpretazione e non altro, ma sembra che declassi ad un'eventualità l'accorpamento delle funzioni; e che non si parli più dell'accorpamento delle strutture e di razionalizzazione, ovvero di quei concetti legati ai principi che si pone il Governo come obiettivo.

La proposta in discussione non dà l'idea di poter produrre risparmi alla spesa pubblica, né grandi risparmi agli utenti; parla di interoperabilità tra le strutture rispetto ai dati, ma non tiene conto che l'interoperabilità già esiste, perché dal 2002, sempre per volere del Parlamento, è nato lo sportello telematico dell'automobilista, ossia un sistema che ha generato l'interoperabilità tra i due sistemi pubblici, con i relativi archivi.

In tale ambito, è entrata l'attività delle imprese private, che rappresentiamo, offrendo determinate garanzie, facendo degli investimenti, operando secondo certi criteri. Oggi, questo sistema pubblico-privato (in realtà un doppio sistema pubblico e uno privato) ha creato un servizio che è diventato di facile fruibilità, tanto è vero che le operazioni che coinvolgono il Ministero e il PRA vengono gestite dallo sportello telematico, grazie anche ad oltre 5.000 sportelli privati distribuiti sul territorio.

Il rapporto sulla revisione della spesa pubblica del 2008 della commissione tecnica del Ministero dell'economia e delle finanze afferma che il sistema maschera completamente all'utente finale la complessità del meccanismo di cooperazione applicativa tra i due sistemi informativi del Ministero e dell'ACI, e fornisce con un unico accesso tutti i servizi all'utente. Il rapporto, analizzando quest'intero ambito dei trasporti, evidenzia che lo sportello telematico, attraverso il mondo privato, ha generato

un sistema e un servizio di cooperazione – indubbiamente una cosa molto positiva – per far sì che i ritardi, le incoerenze che esistevano prima (il rilascio dei due documenti) venissero azzerati, tant'è vero che il cittadino oggi ottiene tutto facilmente in un'unica sede, pubblica o privata.

Come ho detto, il mondo ACI ha una doppia anima, una pubblica e una ampiamente privata, gran parte della quale si serve di questi servizi pubblici. Stiamo assistendo a una discussione che ha acceso gli animi nel mondo ACI: esistono polemiche, abbiamo assistito a un tentativo di ghezzizzare il mondo privato, si vorrebbe quasi far conflagrare il mondo pubblico con quello privato, che non c'entra niente in questa discussione.

Quello che noi auspichiamo, ed è il nostro interesse, è che nella realizzazione di questo sistema, che secondo noi non può che tendere a diventare unico come in tutti gli altri Paesi del mondo, la sfera pubblica sia nettamente separata da quella privata. Lo stesso concetto è espresso dalla citata commissione, che afferma con grande chiarezza che il problema dell'erogazione di servizi pubblici in materia di Motorizzazione rappresenta un problema, ma anche un'importante opportunità sulla strada della razionalizzazione organizzativa e del risparmio, permanente in quanto struttura le risorse pubbliche.

È evidente che il tema è complesso ed è evidente che occorre tutelare il lavoro delle persone che stanno nell'ambito pubblico e che lavorano per il pubblico.

Concludo dicendo che c'è una legge e basterebbe attuarla.

PRESIDENTE. Quando è stata approvata la legge?

PIGNOLONI. Nella legge di stabilità 2014. Nella documentazione che produrremo dopo l'audizione è allegato tutto il materiale: sostanzialmente riguarda l'articolo 1, comma 427 della legge di stabilità 2014.

DI PRIMIO. Signora Presidente, resterò nei tempi assegnati, perché le vicende che il sistema delle autonomie locali intende sottoporre alla vostra attenzione sono legate soprattutto all'organizzazione degli enti locali e a come la riforma potrebbe incidere sull'autonomia organizzativa in particolare.

Ricordo in senso positivo il protocollo definito «Italia semplice» di qualche tempo fa, già sottoscritto con il Governo, ed al quale vorrei tornare ad ispirarmi anche per le cose che di qui a poco dirò. Intendo far riferimento in primo luogo al sistema dei Comuni, delle autonomie locali, ed anche al sistema riformato delle autonomie locali comprendenti le nuove Province (ormai organismo di secondo livello), in particolare per quanto riguarda la dirigenza pubblica, di cui all'articolo 10 del disegno di legge.

I temi che, a nostro avviso, vanno assolutamente rivisti sono quelli che finiscono per comprimere la possibilità per le autonomie locali di gestire in maniera autonoma il proprio governo locale. La dirigenza unica è un profilo che a noi va assolutamente bene. Che cosa invece riteniamo che

non sia perfettamente in linea con quello che noi ci aspettiamo? La mancanza di una figura apicale della dirigenza unica. Il ruolo unico dei dirigenti degli enti locali, dello Stato e delle Regioni, così come è stato previsto nel disegno di legge, è una cosa che a noi va bene. Ma riteniamo che all'interno della parte riguardante la dirigenza locale si abbia bisogno di introdurre una dirigenza apicale alla quale affidare compiti di coordinamento, di attuazione dei programmi di governo degli enti locali, di attuazione degli indirizzi del governo locale, di direzione complessa e complessiva dell'apparato professionale, nel rispetto dei principi di imparzialità e costituzionalità. Ma questa è cosa banale, ovvia e pleonastica che ricordo a questa Commissione.

A tale figura apicale della dirigenza potrebbe essere affidato un ambito che oggi la legge attribuisce ai segretari comunali, in via non obbligatoria ma facoltativa, che è l'attenzione nei confronti dei processi di prevenzione della corruzione e di controllo interno.

Passiamo alla figura del segretario comunale (vedo qui presenti i rappresentanti di tale categoria). Che cosa ci interessa ricordare rispetto a questa figura? Da qualche tempo viviamo una sorta di contrasto tra la figura del segretario comunale e quella del direttore generale che alcune amministrazioni hanno inteso nominare. Riteniamo che questa figura vada totalmente spazzata via come problematica. L'idea di cancellare i segretari comunali *tout court* non ci piace molto perché nel nostro Paese ci sono 8.000 Comuni: di questi una minimissima parte, anche secondo l'attuale normativa, ha possibilità di nominare un direttore generale. Io personalmente ho tolto questa figura appena sono stato eletto e con i 150.000 euro disponibili ho fatto altro. Il problema non è individuare la figura in questa o quella fattispecie professionale, ma indicare qual è il ruolo. Riteniamo che le amministrazioni locali abbiano bisogno di una figura apicale a cui affidare il coordinamento della dirigenza degli enti locali. Immaginiamo che l'attuale ruolo dei segretari comunali possa essere ricompreso in una sezione a parte della dirigenza locale di figura apicale. A questa potremmo affidare i compiti di coordinamento.

Un'altra perplessità che abbiamo riguarda l'accesso al ruolo. Il disegno di legge delega immagina un concorso unico nazionale, di fatto impedendo alle amministrazioni comunali di bandire nuovi concorsi per acquisire propri dirigenti. Riteniamo che questa sia una forte lesione dell'autonomia organizzativa. Inoltre, la vaghezza con cui il legislatore in questo momento indica i criteri di riferimento per l'arruolamento di queste nuove figure dell'alta burocrazia comunale ci preoccupa, perché abbiamo l'impressione che, a questo punto, non si sappia come e chi scegliere in questo ruolo unico nazionale.

Vi è poi un altro tema, che è quello dei piccoli Comuni, i quali ricevono oggi, anche dalla norma, un impulso a costituire le unioni, se non addirittura le fusioni di Comuni. Anche in questo caso il ruolo della dirigenza è di particolare attenzione perché nei Comuni sotto i 3.000 abitanti – non so quanti tra voi lo sanno – addirittura la responsabilità degli uffici è affidata ad un assessore, che diventa responsabile di quell'ufficio, senza

che egli abbia probabilmente alcuna competenza. Noi chiediamo che ci sia invece la possibilità per gli amministratori locali di fare affidamento su competenze reali che siano selezionate in modo assolutamente garantista della qualità e della professionalità di questi uomini e donne della pubblica amministrazione. Soprattutto chiediamo che ci sia attenzione nei confronti dei piccoli Comuni (che sono un'altra parte, ancora più grande, di quella che ho descritto prima) che non hanno oggi volontà o possibilità di accedere alla nomina di un direttore.

Altre questioni, che cerco di rappresentarvi molto velocemente, sono legate agli articoli 13, 14 e 15 del disegno di legge delega (così mi sembra di ricordare). Quanto alla digitalizzazione, ovviamente siamo tutti pronti a scommettere su di essa e siamo tutti pronti a dire che può essere una *chance* per l'intero Paese: è una *chance* per le amministrazioni che potranno meglio gestire i processi amministrativi ed una *chance* per i cittadini che – spero – possono vedere accorciati i tempi di attesa di risposta dalla pubblica amministrazione e anche dalle amministrazioni locali.

Cosa purtroppo non troviamo nel disegno di legge delega? In primo luogo, come redistribuiremo le risorse. Se non facciamo un piano nazionale della digitalizzazione ma andiamo per *spot* territoriali, rischiamo di avere un unico criterio che mal si cala però su realtà che hanno uno stato di avanzamento del processo di digitalizzazione. Quindi, rischiamo che chi ha già fatto abbia poco rispetto a ciò di cui avrebbe bisogno per migliorare o perfezionare il proprio sistema; chi non ha fatto nulla rischia invece di non avere fondi a sufficienza per arrivare ai livelli che sono oggi richiesti per entrare nel sistema.

Un ulteriore elemento da approfondire è quello delle sanzioni. Si chiede alle amministrazioni locali di consegnare un'analisi ed un censimento sullo stato della digitalizzazione degli enti locali. Ci viene dato un termine di quattro mesi, che è assolutamente insufficiente: lo abbiamo visto, per esperienza, su altri settori, come quello delle informazioni al Ministero dell'interno, piuttosto che alla Corte dei conti. Il termine di quattro mesi è insufficiente. Ciò che chiediamo è, soprattutto, che ci sia una diversa applicazione della norma a seconda del livello di digitalizzazione; in caso contrario, rischiamo davvero che questa, piuttosto che un'opportunità, diventi un inutile esercizio oratorio.

Infine, passo al tema del riordino della disciplina dei servizi pubblici locali. Su questo tema chiediamo di non peggiorare la situazione. Mi sembra che oggi le norme a disposizione di tutti noi siano sovrabbondanti rispetto alla necessità di chiarire quale debba essere il ruolo dei servizi pubblici locali nel sistema dell'economia di base. Non possiamo dimenticarci del rapporto che Carlo Cottarelli ci consegnerà di qui a breve su quello che dovremo tagliare in più. Ad ogni modo, lasciate che vi dica che – forse – è arrivato il momento di non continuare a puntare il dito sugli enti locali per risolvere i problemi economici di questo Paese, perché negli ultimi sei anni abbiamo avuto tagli per oltre 15 miliardi di euro. Il mio Comune, che è uguale agli altri, ha subito un taglio di trasferimento erariale pari al 64 per cento. Quando sono stato eletto nel 2010 ho avuto un

trasferimento, a luglio, di 14 milioni di euro; oggi ho un trasferimento di 3 milioni di euro, però i servizi li ho comunque dovuti garantire. Prima di fare una elencazione che finirebbe per peggiorare il livello di interpretazione delle norme rispetto ai servizi pubblici locali, chiediamo che si torni ad un regime di semplificazione di quello che può fare un ente locale, soprattutto tenendo conto del principio della concorrenza, a cui dobbiamo comunque far riferimento. Quindi, anche questa definizione che oggi si tende a dare mi sembra finisca per contrastare con i principi generali comunitari in materia di concorrenza. Anche su questo credo che vada riallineata la posizione del legislatore per evitare di consegnarci norme che poi sono inapplicabili o eccessivamente interpretabili (dico questo da avvocato).

A nostro avviso, il disegno di legge delega dovrebbe affrontare e risolvere alcune tematiche e, soprattutto, chiarire la possibilità di gestione dei servizi. Nella nota che vi consegneremo c'è anche la richiesta di eliminazione di alcune delle lettere dell'articolo 15 (la maggior parte di esse, a dire il vero). Abbiamo già consegnato agli Uffici una prima breve memoria, però, come anche lei ci ha anche indicato, Presidente, mi riservo di consegnarvi una memoria più ampia delle posizioni che oggi gli enti locali chiedono in termini di attenzione al Parlamento. Mi permetto di riepilogarle per *spot*: una dirigenza che garantisca agli enti locali di avere figure apicali di riferimento per il coordinamento e l'attuazione dei programmi ed una selezione del personale apicale e dirigenziale che non sia unica. Il rischio, infatti, è quello di fare un grande «marchettificio» (perdonatemi l'espressione gergale). Immaginate se vi fosse un unico ruolo nazionale dove devo andare ad attingere per avere il mio dirigente: tra gli interessati ci sarà una corsa per parlare per primi con me, per dirmi che sono disponibili a venire e a farmi vedere che sono vicini a me ed alla mia parte politica. Voglio avere garanzie che chi fa il dirigente risponda alle mie linee di governo ed attui ed applichi il mio programma. Al di sopra di questo, voglio un dirigente apicale che mi garantisca che tutto l'apparato esecutivo dell'amministrazione tenga conto del programma che gli elettori hanno consegnato al sindaco perché lo attui.

Quello relativo ai segretari comunali è un altro tema di cui dobbiamo tenere conto, in particolare in riferimento ai piccoli Comuni che non possono permettersi grandi fantasie nell'organizzazione della propria struttura. Diciamo sì alla digitalizzazione, ma a patto che ci siano un piano nazionale e tempi diversi a seconda del grado attuale di digitalizzazione di quei territori. Infine, proponiamo un assoluto riallineamento delle norme relative ai servizi pubblici locali per semplificare e consegnarci reali criteri di gestione.

PAOLUCCI. Signora Presidente, ringrazio le senatrici e i senatori per averci dato l'opportunità di presentare alcune nostre considerazioni in merito al disegno di legge in esame. Sono un delegato della rappresentanza sindacale unitaria di ACI Informatica. In primo luogo, vorremmo chiarire che ci soffermiamo in particolare sulla lettera *i*) del comma 2 dell'articolo

1, anche se altri articoli del disegno di legge potrebbero interessarci, in quanto noi siamo una società *in house* dell'ACI e conseguentemente siamo soggetti anche alle norme riguardanti le cosiddette società partecipate. Tuttavia, ci vogliamo soffermare su questo punto del disegno di legge, in quanto riteniamo di poter fornire delle evidenze su quali potrebbero essere i rischi nell'applicazione della norma se non si tiene conto della realtà oggi esistente, nonché su quali possono invece essere le opportunità.

Come detto, siamo una società che gestisce tutti i servizi d'innovazione tecnologica dell'ACI, come le telecomunicazioni, l'informatica, lo sviluppo *software*, i sistemi e così via. Tutto questo lo facciamo in coerenza con il codice dell'amministrazione digitale e il codice della pubblica amministrazione, quindi siamo assolutamente favorevoli a processi di semplificazione che facilitano l'accesso dei cittadini ai servizi pubblici e che razionalizzano i servizi stessi. Pertanto, il nostro problema non è quello di opporci alla norma, ma di cercare di dare un contributo perché essa venga elaborata nella direzione per noi più efficace, sia, in primo luogo, dal punto di vista della tutela dei posti di lavoro, proprio per il nostro ruolo, visto che siamo oltre 500 famiglie a vivere con questa attività lavorativa, sia anche tenendo conto dei miglioramenti che si possono senz'altro apportare al sistema oggi esistente.

Proprio per questo richiamo in maniera estremamente sintetica la condizione attuale, in particolare per quanto attiene ai servizi che noi realizziamo e che poi l'ACI eroga attraverso gli uffici del Pubblico registro automobilistico (PRA). Va tenuto presente, come peraltro si è detto in altri interventi, che per i servizi relativi alle pratiche automobilistiche il cittadino paga un compenso di 9 euro, che vanno al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e di 27 euro come tariffa massima (poi a seconda della formalità può avere delle gradazioni differenti), che invece vanno agli uffici PRA e quindi all'ACI. Occorre dunque considerare che proprio per questo motivo nessuno dei costi dell'ACI e dei servizi (compresi noi lavoratori, ma anche i macchinari, i *computer*, i POS e qualunque strumento) grava sul bilancio dello Stato proprio perché tutto il sistema si autofinanzia attraverso i 27 euro che citavo prima.

Vediamo allora qual è la situazione attuale. Ovviamente noi tendiamo a ragionare da tecnici, in quanto il nostro è un lavoro tecnico e professionale; non siamo né sindacalisti né politici, quindi ci soffermiamo di più sugli aspetti che conosciamo meglio. Secondo gli ultimi dati disponibili, nel 2013 in Italia sono state sbrigate oltre 11 milioni di pratiche automobilistiche, per le quali il cittadino si può rivolgere alla Motorizzazione civile o agli uffici del PRA ottenendo lo stesso risultato, cioè in entrambi i casi ottiene l'aggiornamento della sua pratica automobilistica, quindi sia il certificato di proprietà che gli aggiornamenti sul libretto di circolazione. Il risultato è lo stesso, ma il modo in cui lo si ottiene è diverso e questo fa sì che ad oggi, sia passando attraverso le agenzie private di pratiche automobilistiche, sia recandosi direttamente agli sportelli pubblici, circa l'80 per cento abbondante delle pratiche passa attraverso gli sportelli del PRA che,

per una serie di motivi che non stiamo ad affrontare perché ci porterebbero lontano, hanno la possibilità di dare all'utenza dei servizi in maniera molto più efficiente. Faccio alcuni esempi proprio per capire di cosa parliamo: se un cittadino disabile ha la necessità di sbrigare una pratica automobilistica può telefonare agli uffici del PRA, prendere appuntamento e degli impiegati si spostano, vanno a casa sua, fanno la pratica, gli danno a vista tutti i certificati (sia l'aggiornamento del libretto di circolazione sia quello di proprietà) e il cittadino non spende un centesimo in più di quello che spenderebbe se andasse in ufficio. Altro esempio. Se un cittadino ha necessità di pagare, come spesso accade, la propria pratica attraverso una forma di moneta elettronica come carta di credito o bancomat, questo lo può fare presso lo sportello dell'ufficio PRA e riceve la sua pratica all'istante, diversamente da quanto avviene negli uffici della Motorizzazione civile, dove invece il cittadino è costretto a pagare il bollettino presso le Poste, quindi con una maggior complicazione. Ci sono, dunque, vari sistemi attraverso i quali negli ultimi 15 o 20 anni sono state migliorate queste pratiche; in particolare, è già stato citato lo Sportello telematico dell'automobilista (STA) che ha reso possibile al cittadino aggiornare e completare la sua pratica accedendo a un solo ufficio, senza altre necessità. Oltretutto, proprio in questi giorni all'interno degli uffici del Pubblico registro automobilistico si sta procedendo ad un ulteriore passaggio verso la dematerializzazione dei documenti. Noi, infatti, cerchiamo di applicare le indicazioni che vengono dall'Agenzia per l'Italia digitale nel processo di digitalizzazione; pertanto – inizialmente in alcune Province e poi il processo si estenderà su tutto il territorio nazionale – le agenzie di pratiche automobilistiche, scansionando i documenti, potranno inviare per via telematica le pratiche agli uffici PRA competenti; dopo di che, visto che la legge ancora impone questo obbligo, l'Agenzia ha 45 giorni di tempo per andare a consegnare fisicamente i documenti necessari.

Questo per dire che sono tanti i processi in atto che tendono a migliorare un sistema che comunque già, almeno in base a ciò che vediamo operando quotidianamente, ha dei buoni livelli di servizio rispetto alla situazione generale dei servizi pubblici, ma proprio per questo pensiamo che un processo di definizione di un unico certificato sia assolutamente condivisibile e anche realizzabile in tempi e modalità non particolarmente onerose. Allo stesso tempo, nel disegno di legge si parla di modalità unica di archiviazione attraverso l'interoperabilità delle strutture oggi coinvolte. All'interno dei documenti che accompagnano il *dossier* su questo disegno di legge si parla esplicitamente, anche richiamandosi alla norma della legge di stabilità che si citava prima, della costituzione di un archivio unico. Anche questo è un fatto condivisibile sia in una forma che nell'altra. Oggi nel mondo dell'informatica avere un archivio unico o averne due che hanno dati differenti ma che operano congiuntamente è quasi la stessa cosa da un punto di vista sia operativo che di costituzione delle infrastrutture; se comunque si vuole realizzare un archivio unico noi non abbiamo nessuna contrarietà al riguardo.

Facciamo al contrario notare alcune cose. In particolare, ci soffermiamo su un aspetto. La società per la quale lavoriamo opera *in house* per l'ACI e svolge questi servizi da oltre 40 anni. Questo ci ha permesso di acquisire grande conoscenza e professionalità e anche di conoscere a fondo il sistema e soprattutto di dare continuità e sicurezza al dato. Abbiamo un sistema di *business continuity* con la Sogei che ci permette di affrontare qualunque momento di difficoltà senza interruzione di servizio. Dall'altra parte, ad aprile del 2014, la Motorizzazione ha indetto una gara di appalto per i sistemi informatici che ha un costo, come base d'asta, di 110 milioni di euro in tre anni. Dall'analisi di questa gara di appalto abbiamo notato che siamo in grado di realizzare da subito, a costo zero per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e, in definitiva, per il contribuente, una quota di questa gara di appalto per oltre 45 milioni di euro. A regime saremo in grado di realizzare, sempre a costo zero e con solo un accrescimento dell'intensità di lavoro all'interno della nostra società, una quota per 70 milioni di euro. Sarebbero dei risparmi immediatamente evidenti e realizzabili che non comporterebbero alcun onere a carico dello Stato.

Nel concludere questo nostro intervento vogliamo ritornare all'inizio del ragionamento, considerando che lasceremo alcuni documenti dove sostanziamo queste affermazioni. Sentiamo spesso il Governo, il Parlamento, la maggioranza e le opposizioni rivolgere appelli affinché si risolvano i problemi della disoccupazione; sentiamo anche dire che non è per decreto che si creano posti di lavoro, ma che per decreto si possono creare le condizioni migliori per il mercato affinché i posti di lavoro si producano attraverso la crescita. Ebbene, noi chiediamo di non fare in modo che per decreto si crei disoccupazione.

RICCIARDI. Signora Presidente, noi interveniamo sull'articolo 10 e, in particolare, sulla parte che riguarda la dirigenza delle autonomie locali e la proposta del Governo di abolire la figura del segretario comunale e provinciale. In realtà, ogni volta che si affronta una riforma significativa di sistema la figura del segretario comunale è oggetto di discussione. Questo avviene perché è il sistema amministrativo che di volta per volta viene messo in discussione cambiandone gli accenti e le priorità. Il processo di riforma del Titolo V della Costituzione iniziato con il federalismo, la cosiddetta legge Bassanini e la riforma dei segretari comunali era la stagione dell'investimento sulle autonomie. Era anche il periodo in cui stava iniziando un cambio di parole d'ordine per l'amministrazione pubblica, che si era basata per decenni su un aspetto burocratico formalmente incentrato sulla legalità formale. Le direttrici fondamentali del cambiamento di quel momento furono ispirate all'introduzione dell'aspetto dell'efficienza, della managerialità, dell'utilizzo del diritto privato, della partecipazione del privato alla definizione delle scelte da parte del pubblico. Nell'innovare e modernizzare l'amministrazione pubblica furono introdotti criteri attraverso i quali, nel principio di separazione tra politica e gestione, assicurare un corretto rapporto tra organi politici e dirigenza, in

particolare dirigenza di vertice. L'intervento sui segretari comunali avvenne perché erano un retaggio della precedente impostazione di amministrazione e di sistema Paese caratterizzata da una minore autonomia degli enti locali – il segretario era promanazione del Ministero dell'interno – e con un'accentuazione delle sue caratteristiche di figura apicale e garante della legalità.

Con il rinnovamento del sistema amministrativo, le parole d'ordine sono diventate efficienza, legalità e rapporto fiduciario. I segretari comunali sono nell'amministrazione pubblica quelli che per primi e maggiormente hanno sperimentato lo *spoils system*. La definizione del loro ruolo come ruolo d'accompagnamento e supporto agli organi politici degli enti locali e di accompagnamento e supporto all'attuazione del programma politico è avvenuta sul presupposto di un'insufficienza – direi e spererei non solo dei segretari comunali e provinciali ma dell'intera dirigenza pubblica – ad offrire immediatamente le nuove competenze professionali in termini innovativi, che si riteneva venissero richieste per lo scatto in avanti delle amministrazioni pubbliche; è stata prevista anche la possibilità di nominare il cosiddetto *city manager*, attingendo dal mondo del privato per recuperare quelle professionalità che si riteneva non potessero immediatamente essere offerte dai segretari comunali e dalla dirigenza pubblica. Si immaginava che si sarebbe trattato di un percorso che avrebbe dovuto accompagnare questo pezzo di classe dirigente verso una trasformazione e innovazione, per dotare finalmente il sistema delle autonomie locali, punta di avanguardia in questo senso del sistema pubblico, di una moderna figura di dirigente pubblico.

Il progetto alla fine non è stato né un successo né un completo insuccesso. Di cosa ha sofferto? Perché non siamo di fronte a un completo successo o ad un insuccesso? Ha sofferto delle ambiguità per via dell'eccessiva offerta. La possibilità per l'ente locale di avere il segretario, cui assegnare la funzione piena, ovvero di direttore e di punto di riferimento della funzionalità dell'ente, e di nominare anche il direttore generale esterno, ha creato una sostanzialmente ambiguità e confusione su quale fosse effettivamente il ruolo e l'investimento che l'ordinamento, lo Stato e la pubblica amministrazione e il sistema pubblico stavano facendo sul segretario. Si trattava di una figura del passato in via di esaurimento o di una nuova figura che andava potenziata e rafforzata? Abbiamo vissuto una contrapposizione tra queste due diverse letture e abbiamo avuto, quindi, il dualismo tra segretari e direttori generali, più retorico che sostanziale, dato che, anche nel momento di maggior ricorso alla figura dei direttori generali non segretari, ne abbiamo avuti circa 300.

La lettura della figura del segretario è fortemente legata ai cambiamenti del sistema amministrativo. Torna l'aspetto della legalità. Gli aspetti di managerialità, di utilizzo del diritto privato e di privatizzazione del pubblico impiego e del lavoro pubblico hanno creato in qualche circostanza – forse tante, forse poche; questo non sta a me dirlo – degli aspetti in realtà di maggiore inefficienza e di sperpero di risorse pubbliche. Pertanto, torna di nuovo una stagione di legalità e, non più tardi di due anni

fa, ci ritroviamo con il tema dell'anticorruzione. L'amministrazione pubblica italiana vive sostanzialmente come un pendolo che oscilla tra stagioni in cui le parole d'ordine sono modernità, privatizzazione e managerialità e momenti in cui le parole d'ordine tornano ad essere presidio della legalità, lotta alla corruzione ed aspetti di garanzia del sistema. Pertanto, due anni fa il ruolo di responsabile dell'anticorruzione negli enti locali è stato assegnato al segretario.

C'è contraddizione con lo *spoil system*? Il segretario è imparziale? Deve essere imparziale? Deve essere terzo? Cosa vuol dire tutto questo? In realtà si tratta, a mio avviso, di contraddette che sono presenti nel sistema amministrativo pubblico, nel senso che tutti i dirigenti devono essere imparziali – non terzi, ma imparziali – e l'imparzialità comprende, al proprio interno, la lealtà verso l'istituzione democratica eletta (sei al servizio di quella Istituzione democratica). Lealtà e imparzialità non sono due concetti che vanno in contraddizione. Mettere insieme lealtà e imparzialità non è il problema: è la soluzione del problema di un corretto rapporto tra politica e dirigenza pubblica. Non c'è imparzialità senza lealtà verso l'istituzione democratica; non c'è lealtà all'istituzione democratica nel dire o nell'accompagnare un processo di riforma o di attuazione dell'ente locale che sia illegittimo.

Qual è la risposta che il Governo intende dare a questi temi? Come risolviamo e trasformiamo in un successo quelle operazioni compiute negli anni scorsi e che hanno lasciato margini di ambiguità attuali? Pare che l'intenzione del Governo sia quella di non prevedere più la funzione apicale. Non c'è una definizione di funzione apicale, sulla falsariga dell'eliminazione delle due fasce della dirigenza dello Stato. Probabilmente il ragionamento del Governo è il seguente. Se per la dirigenza dello Stato non ho più due fasce (dirigenti ordinari e dirigenti generali), perché per gli enti locali debbo avere l'equivalente? Da noi i segretari non sono dirigenti generali. Si tratta dell'equivalente: dirigenti ordinari e segretari comunali e provinciali. Faccio un ruolo unico e starà poi all'ente organizzarsi. Spero e credo che, con questo, si intenda dire che starà all'ente organizzare la propria funzione apicale. Infatti, se l'idea è – invece – che non ci sia proprio, vorrebbe dire che la funzione apicale la fa il sindaco, cioè il capo dell'amministrazione. Questo significherebbe negare il principio di separazione tra politica e gestione; il vertice dirigenziale non può essere il politico.

Ad ogni modo, torno al punto. L'idea è che, come per lo Stato, si debbano eliminare le due fasce. Tuttavia, nel sistema delle autonomie locali abbiamo una peculiarità. In primo luogo, abbiamo 3.500 persone con una professionalità che mi sembra più utile capire in che modo impiegare e valorizzare piuttosto che metterla da parte. Tuttavia, potrebbe dirsi che questo sia l'interesse della categoria. Guardiamo allora all'interesse del sistema. Il sistema ha migliaia di enti locali che hanno tutti un unico modello di *governance*: tutti hanno il sindaco, la giunta ed il consiglio comunale; tutti hanno le stesse funzioni fondamentali. Quindi, l'assetto di *governance* ed il modello istituzionale di riferimento esistono. Esistono in

tutte le migliaia di enti locali che si intendono ridurre di numero, oltre a voler favorire il processo di gestione associata. Certamente ciò è tutto corretto, ma esiste un'esigenza di sistema. Faccio un esempio. Nell'amministrazione dello Stato il dirigente apicale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti fa qualcosa di diverso rispetto al dirigente apicale del Ministero dell'interno, perché il Ministero delle infrastrutture si occupa di qualcosa di diverso da ciò di cui si occupa il Ministero dell'interno. Ma non possiamo fare il ruolo dei dirigenti apicali del Ministero dell'interno. Il posto è uno. Abbiamo migliaia di enti locali che hanno bisogno di essere supportati nella loro attività amministrativa; si tratta di migliaia di funzioni fondamentali da gestire nei rispettivi ambiti.

Non abbiamo proposto o ragionato con il Governo di una conservazione dello *status quo*. Se il Governo ha in mente come garantire un ruolo professionale nel quale si possa ragionevolmente investire in termini di aspettative e di ritorno professionale, quando hai una competenza da spendere, se stiamo parlando di come garantire una continua crescita professionale ad un bacino di dirigenti pubblici da cui il sistema delle autonomie può attingere, siamo d'accordo. Per la verità, i segretari comunali non si sentono tanto protetti e favoriti. Tuttavia, se quello è un tema, esso è ragionevole. Abbiamo pensato e proposto la funzione unica apicale di cui ha parlato il rappresentante dell'ANCI e abbiamo anche pensato che non possiamo essere sempre e solo noi segretari comunali ad offrire le garanzie di professionalità massima possibile in tutte le circostanze. Abbiamo cioè detto quanto segue: dobbiamo immaginare in che modo reclutare, non solo dai segretari comunali (naturalmente, dal nostro punto di vista, prioritariamente dai segretari comunali), ma dall'intero sistema di dirigenza pubblica per creare – lasciatemi usare questa espressione – l'*élite* della dirigenza apicale, soprattutto con riferimento agli enti di massima complessità. Abbiamo cioè detto: ragioniamo sul modo con cui anche gli altri dirigenti degli enti locali possano accedere a questo tipo di carriera mediante forme selettive, affinché agli enti locali (soprattutto – ripeto – quelli di massima dimensione) sia consentito che quel ruolo apicale venga affidato al meglio della dirigenza locale.

Ciò che riteniamo fondamentale è che si parli, però, di un ruolo stabile (che non significa garantito), con un corretto rapporto di legame con gli organi politici, che assolvano ad una funzione unica. Qual è la funzione unica? In materia di segretari c'è sempre – anche lì – il tirare da un lato o dall'altro. Quali sono i due lati? Efficienza: abbiamo bisogno di un manager? Garanzia: abbiamo bisogno di un garante della legalità? Quali sono da sempre le due principali priorità dell'amministrazione pubblica italiana e anche degli enti locali? Efficienza e legalità: entrambe. Possiamo fare in modo che una dirigenza apicale possa rispondere di uno solo dei due componenti? Cioè che possa interessarsi solo dell'efficienza o solo della legalità dell'azione amministrativa? Credo che se è un vertice, esso deve essere responsabile di presidiare i canoni fondamentali che tutti i cittadini chiedono alle amministrazioni pubbliche di rispettare: maggiore modernità, maggiore efficienza, maggiore capacità di erogare i servizi, nel ri-

spetto della legalità. Se si ragiona su come offrire una dirigenza apicale in grado di garantire e presidiare queste esigenze, credo che si può fare una riforma utile al sistema delle autonomie, che può considerare i segretari comunali e provinciali una risorsa e non un soggetto da abolire o da eliminare.

VERBARO. Signora Presidente, saluto innanzitutto la Commissione. La nostra associazione presenterà un documento rappresentando in questo momento non solo i dirigenti pubblici ma anche quelli privati e i segretari comunali. Parleremo brevemente di tutto il disegno di legge delega, comprendendo che, nell'interesse del Paese, non si può focalizzare l'attenzione soltanto sull'articolo 10 del provvedimento, concernente la dirigenza. In un momento in cui il Paese non cresce e gran parte della responsabilità viene attribuita alla pubblica amministrazione, c'è l'esigenza di provare a fare un ragionamento complessivo, e non soltanto corporativo facendo riferimento solo al tema della dirigenza.

Il disegno di legge è un provvedimento di riorganizzazione, quindi non di riforma, ed apre un cantiere su alcuni temi: la dirigenza, la semplificazione, la Conferenza dei servizi, le società partecipate. Si tratta di un cantiere che prevederà una legge delega, dei decreti legislativi, nonché regolamenti di organizzazione (DPR e DPCM) e circolari. Tale cantiere durerà probabilmente almeno tre anni, andando a disegnare presumibilmente la pubblica amministrazione dell'Italia del 2018-2020; è quindi un ragionamento di medio-lungo periodo. Quale pubblica amministrazione e quale assetto immaginiamo per l'Italia del 2020?

I temi che stiamo affrontando sono gli stessi toccati dalla legge delega n. 59 del 1997 di riforma della pubblica amministrazione. Probabilmente è necessario domandarsi per quale motivo torniamo dopo quasi vent'anni sugli stessi argomenti. L'esigenza è chiaramente quella di intervenire per semplificare.

Occorre capire anche se ci sono delle responsabilità gestionali oltre a quelle legislative. Constatiamo che troppo spesso si fa ricorso alle leggi per intervenire su questioni che sono tipicamente gestionali; concordo con il presidente dell'ANCI che ha affermato che si abbonda troppo con le norme. Ci sono materie, come il superamento dell'uso della carta, che non credo possano essere inserite in un principio di delega; lo stesso vale per la ricognizione dei procedimenti amministrativi. Per la gestione associata ai servizi strumentali, la banca dati dei dirigenti, le misure organizzative di conciliazione dei tempi di vita con i tempi di lavoro e i concorsi unici basterebbe fare una convenzione tra pubbliche amministrazioni.

Probabilmente, anche per poter contribuire a una semplificazione legislativa, cerchiamo di verificare, con analisi di impatto della regolamentazione (che credo sia oggi prevista), se ci sono anche dei settori e degli ambiti in cui si potrebbe intervenire senza ricorrere a provvedimenti legislativi, e quindi senza principi di delega che poi aprono a decreti legislativi, decreti regolamentari, circolari, provvedimenti attuativi e quant'altro.

Tutto ciò cercando di dare un contributo in un momento importante della storia del Paese e di realizzare la massima semplificazione possibile.

Si interviene moltissimo sulla legge n. 241 del 1990, che disciplina il procedimento, la semplificazione e l'accesso agli atti, e che ha avuto in questi anni circa 896 modifiche normative. C'è un tema legato anche all'assetto istituzionale: ci sono troppi procedimenti frammentati e troppe competenze frammentate, quindi probabilmente c'è un problema da affrontare a livello di riforma costituzionale. La semplificazione di un governo semplice si fa già con l'assetto istituzionale: evitando la frammentazione delle competenze si evita la frammentazione dei procedimenti amministrativi; anche la Conferenza dei servizi non va modificata per l'ennesima volta. Bisogna ragionare per capire come sia possibile evitare nella ricognizione dei procedimenti amministrativi una frammentazione che la pubblica amministrazione e gli stessi dirigenti privati e pubblici avvertono.

Sul tema del personale delle pubbliche amministrazioni andrebbe fatto uno sforzo anche maggiore. Mentre si discute di un disegno di legge sul lavoro, il cosiddetto Jobs Act, ci sarà un ragionamento per cui la riforma riguarderà anche il settore pubblico. Bisognerebbe pensare a quali forme di reclutamento servono oggi alla pubblica amministrazione. Il tema del reclutamento nella pubblica amministrazione non si esaurisce soltanto con la scuola superiore e il concorso dei dirigenti.

È stato opportunamente sottolineato dall'ANCI che il reclutamento è una questione da considerare integralmente, e non soltanto con riguardo al tema della dirigenza, occorre ragionare per capire se si debba introdurre un contratto di apprendistato nella pubblica amministrazione, che consentirebbe di ridurre il costo del lavoro iniziale e di favorire maggiormente l'ingresso dei giovani, assicurando la staffetta generazionale. È necessario valutare se esistono altre tipologie contrattuali nel settore della ricerca, in modo da aiutare i giovani ricercatori. Proviamo a svecchiare un modello che è più o meno quello disegnato da un giurista che è mio conterraneo, ossia Vittorio Emanuele Orlando, in un saggio della fine del XIX secolo.

Un altro tema è quello delle società partecipate. Si interviene ancora una volta su tali società, ma quello che manca e che probabilmente occorre è uno strumentario che serva a dismettere e razionalizzare tali società. Ripeto, oggi la questione è trovare una soluzione al collocamento dei 500.000 dipendenti delle partecipate che, soprattutto nel Mezzogiorno, rimane un grave problema.

Mancano norme adeguate nel settore pubblico, come ad esempio riguardo la possibilità di andare via a 65 anni, mentre nel privato si va via a settant'anni. Contratti di solidarietà o forme di riduzione del costo del lavoro potrebbero favorire la dismissione delle partecipate. Altrimenti si finisce per tornare, sempre con le medesime norme, ad insistere sulla riclassificazione di tali società. Il nostro contributo ad un problema che giustamente il Governo pone all'attenzione, è – lo ribadisco – di dotarsi di uno strumentario finalizzato alla razionalizzazione delle società partecipate, altrimenti il rischio è che esse provino ad affossare i Comuni e gli enti locali.

L'ultimo tema è quello della dirigenza. In tale ambito bisogna provare a declinare la flessibilità, che giustamente il Governo richiede, con una migliore programmazione. In questi anni il ciclo della programmazione non ha funzionato; gli obiettivi e le risorse venivano assegnati alla dirigenza troppo tardi: a giugno, luglio o settembre. Tutto il processo di programmazione e valutazione veniva quindi completamente inficiato. Si tratta peraltro di un processo soltanto formale, mentre dal punto di vista sostanziale non avviene nulla di legato alla programmazione. La valutazione e il peso della dirigenza non vengono legati a ciò che viene realizzato.

Ricordo soltanto che l'articolo 19 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che governa il conferimento degli incarichi dirigenziali, è stato oggetto di cinque sentenze della Corte costituzionale e di circa duecento sentenze della Cassazione. Questo per dire che è un articolo abbastanza travagliato, oggetto di grande tensione e attenzione.

Il tema va affrontato in maniera diversa, cercando di capire qual è il rapporto tra indirizzo politico e gestione. Diversamente, il fallimento riguarderà entrambi gli aspetti e sul banco degli imputati finiranno sia i politici che i dirigenti, considerati entrambi come una casta incapace di governare. Il tema è come rendere il processo di *governance* un po' più funzionale. Cerchiamo di rendere vincolante l'obbligo di affidare obiettivi e risorse entro il 31 gennaio di ogni anno, obbligando a fare valutazioni sulla base di quanto affidato, altrimenti si crea un meccanismo parallelo di valutazione informale e diversa da quello che invece dovrebbe essere posto all'attenzione oggi.

Sulla figura dei segretari comunali non vogliamo fare del conservatorismo; si tratta di ragionare rispetto al mondo degli enti locali per capire cosa serve oggi a 8.100 Comuni italiani. C'è un problema di debolezza sia manageriale che di competenze; ci sono problemi di rispetto delle norme sul bilancio, delle norme del patto di stabilità, delle norme sull'anticorruzione (ma questo riguarda tutte le pubbliche amministrazioni).

Si rischia di perdere una figura di riferimento come quella del consigliere comunale, che invece potrebbe essere rinnovata. È stata ricordata l'ambiguità scaturita dalla legge n. 59 del 1997, ossia la figura del direttore generale-segretario comunale. È giusto il segnale che dà il Governo, ma forse tale figura va rinnovata senza perdere le competenze necessarie sul territorio. Potremmo configurarli come consiglieri del Governo o segretari del Governo. Gli enti locali oggi hanno bisogno di competenze legate al tema della corruzione e del bilancio, al mantenimento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e alla verifica del rispetto degli standard. Possiamo provare a ragionare in termini diversi e nuovi rispetto al passato, ma una figura del genere può essere senz'altro utile.

Su alcuni dirigenze va fatto un ragionamento di settore. Una dirigenza unica dal punto di vista dei ruoli aiuta molto la mobilità, ma abbiamo delle dirigenze speciali: la dirigenza sanitaria è funzionale al mondo della sanità e alla riforma sanitaria.

Mi riferisco altresì al tema dei settori; la razionalizzazione, cioè, non può essere fatta soltanto per modelli ministeriali, invece ancora oggi noi andiamo a fare la riforma per Ministeri. Diceva Massimo Severo Giannini che in principio ci sono le funzioni, poi viene l'organizzazione. Noi, invece, ancora andiamo per scatole; per carità, sono quelle fatte da Cavour nel 1860 circa, ma probabilmente oggi andrebbero ridisegnate partendo dalle funzioni e dai processi, mentre questo ancora oggi manca. Facciamo cioè l'ennesima riforma dei Ministeri che poi viene sottoposta a vari stress ogni volta che c'è un accorpamento o riaccorpamento. Basta vedere cosa è successo alle competenze su lavoro e salute, commercio internazionale, sviluppo economico e così via. Il tema è partire dalle funzioni per fare un ridisegno che eviti le duplicazioni, come è accaduto e come sta accadendo drammaticamente oggi.

Da ultimo, per fare una battuta autocritica, abbiamo avuto difficoltà in questi anni a tradurre le norme in inglese. Quando gli investitori stranieri ci hanno chiesto come fare ad avere dei pareri o delle autorizzazioni, visto che hanno avuto difficoltà a tradurre le norme della conferenza dei servizi in inglese, praticamente è stato come sfiorare il ridicolo. Abbiamo rinunciato perché le nostre norme non si possono tradurre in inglese. Da questo punto di vista, se vogliamo ragionare in una società globale, in un'ottica di Italia 2020 o di Europa 2020, una prima riforma è provare a predisporre norme che possono essere capite anche fuori dal nostro circuito e dai nostri 60 milioni di abitanti.

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

I lavori terminano alle ore 13,15.