

**Audizione Commissione Affari Costituzionali della Camera
sul Disegno di Legge C. 3098
recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle
pubbliche amministrazioni
Documento presentato da Antonio Focillo,
Segretario Confederale Uil
Roma 3.6.2015**

La riforma della Pubblica Amministrazione è un tema troppo importante, riguarda tutti, nessuno escluso, perché una efficiente macchina pubblica è un valore aggiunto per l'economia di un paese e, soprattutto, è garante della distribuzione della ricchezza in momenti di crisi economica.

Proprio per questo, per la Uil, una riforma della Pubblica amministrazione è una sfida politica che solo con l'adeguata conoscenza e con i dovuti investimenti può essere affrontata, portando a sintesi il più ampio confronto con i lavoratori pubblici e con le loro rappresentanze.

Non possiamo comunque esimerci dall'evidenziare che il decisionismo del Governo si concretizza **nell'escludere ogni concertazione e/o negoziazione con le parti sociali.**

Il governo Renzi con la "presunta" riforma del Governo non si è premurato affatto di liberare risorse per la formazione e per l'aggiornamento dei dipendenti pubblici, fattori essenziali in un sistema, quale quello delle amministrazioni pubbliche, ad alta instabilità normativa. L'instabilità normativa che ne è derivata fino ad oggi ha peggiorato la situazione ed ha evidenziato una tecnica redazionale tutt'altro che soddisfacente e un'incapacità di prefigurarsi la portata pratica dei singoli interventi, con sottovalutazione degli effetti perniciosi delle continue "correzioni" al sistema.

Continua, nonostante ciò, a permanere la volontà politica di poter validamente risolvere la crisi della P.A. esclusivamente con ulteriori strumenti normativi a dispetto di consultazioni, confronti e contrattazioni e con l'ottica di ridurre l'ambito dello Sato e continui tagli alla spesa pubblica.

La Pubblica Amministrazione non può essere vista solo come un soggetto che spende. I servizi pubblici svolgono una funzione essenziale nei confronti della collettività. Ciò, naturalmente coinvolge il cittadino che è il naturale destinatario di quei servizi essenziali che lo Stato è impegnato ad erogare mediante le strutture pubbliche.

Ebbene, non si tratta allora di istituire come la riforma fa, delle regole punitive, ma di rilanciare la pubblica amministrazione nel suo essenziale valore della solidarietà. Una solidarietà che si esprime essenzialmente nella difesa dei soggetti più deboli, di quelli che meno dispongono di un potere negoziale in proprio. Pensiamo ai pensionati, ai malati, agli studenti, ai lavoratori meno professionalizzati, ai disoccupati, tutte categorie sociali che hanno più necessità di una amministrazione che li salvaguardi, soprattutto in momenti come questi di grande crisi economica. Ma essa è essenziale anche al sistema produttivo, se le sue funzioni sono semplici ed in grado di sostenere lo sviluppo necessario. Il ruolo dell'intervento pubblico, pertanto, resta necessario e auspicabile, perché finalizzato alla funzionalità dell'intero sistema e quindi mirato al peculiare scopo di garanzia finale dell'interesse pubblico.

La Uil ha sostenuto, in più di un'occasione che bisogna porsi il problema di come rendere i servizi pubblici più produttivi e di come renderli vicini alle esigenze della gente, quindi modificando gli apparati, la burocrazia, l'organizzazione del lavoro, la struttura e valorizzando anche la professionalità del lavoratore del pubblico impiego.

Non si tratta, dunque, come fa la riforma Renzi/Madia, di rimediare, esclusivamente alle disfunzioni particolari o alle singole ineguaglianze, ma piuttosto di rivendicare una rifondazione complessiva della filosofia dello Stato.

Quindi, una reale riforma richiede non solo di riparametrare i valori di bisogno e di aspettativa sociale, ma anche di intervenire nel funzionamento delle stesse strutture di erogazione delle assistenze apportandovi criteri come la modernizzazione, la professionalità, la tempestività e la qualità del servizio offerto.

L'occupazione, la scolarità e l'istruzione, il fisco, la sanità e la salute, la professionalità, la tutela dell'ambiente, sono temi che insieme compongono la misura della soddisfazione sociale, e sui quali il nostro ruolo non può non rivendicare una partecipazione alle scelte che ne decidano i livelli di organizzazione e diffusione.

La gestione sociale dello Stato e delle sue funzioni, in quanto espressione della coesione e della solidarietà, in una dinamica di un diverso intervento dello stesso rimane ancora una scelta appropriata, si tratta di ampliare e aggiornare le compatibilità e i riferimenti di contrattazione con il Governo, verso un disegno che integri il reddito con contenuti che migliorino lo stato complessivo di benessere sociale del cittadino.

Proprio per questo il Sindacato continuerà a sostenere i suoi valori: la solidarietà, la coesione, l'unità del mondo del lavoro, i diritti per i lavoratori e i loro figli, una società più

giusta, dove la sanità, l'istruzione e l'intera gamma dei servizi pubblici siano garantiti a tutti e non solo a chi se lo può permettere.

Invece, da anni si attuano riforme della PA, soprattutto dettate da esigenze di cassa, il risultato è che ancor oggi, come tutti i precedenti governi, anche quello di Renzi si è prefisso la riforma della PA innanzitutto per ridurne le spese, poi per sburocratizzarla e quindi favorire la crescita.

Purtroppo l'ennesimo processo di riforma della PA, iniziata col DL 90/2014 e relativa legge di conversione 303/2014, nel contesto di recessione ormai certificata, non ha avuto alcuna influenza sulla crescita del PIL e avrà un'influenza nulla su quelle che riteniamo essere le caratteristiche di una PA al servizio dei cittadini e funzionale all'equità sociale.

Indubbiamente la riforma della "burocrazia", intesa anche come quantità di normative che andrebbero semplificate, è necessaria per rilanciare il Paese, ma preoccupa che la conferma di un'Italia in recessione non abbia prodotto nessuna autocritica sul fatto che le "riforme epocali" in atto non hanno avuto, né avranno, alcun effetto benefico sull'andamento della nostra economia. Ciò porta a dedurre che anche questa riforma sarà l'ennesimo buco nell'acqua salvo i tagli che ne conseguiranno e che porteranno una ulteriore riduzione dei servizi pubblici in linea solo con le politiche neoliberiste.

Sul piano metodologico è poco condivisibile che alcune misure siano state prese con decreto legge, in particolare quelle che hanno ridotto le prerogative sindacali e che hanno penalizzato i lavoratori ed altre sono state, invece, **contenute in un disegno di legge delega che a sua volta stabilisce ulteriori provvedimenti con tempi prefissati da dodici a 36 mesi** che rischia di vanificare nel tempo qualsiasi possibilità di intervenire velocemente. Se si riteneva la riforma essenziale per il Paese non si comprende perché la si sposta nel tempo attraverso un disegno di legge.

La grande e rivoluzionaria riforma della PA, che dovrebbe concorrere al rilancio dell'economia in recessione, ovvero tutta quella serie di norme che vanno dalla facoltà di pensionare il personale a 62 anni a quella di eliminare il trattenimento in servizio spacciata per "staffetta generazionale", ai fini della lotta alla recessione appaiono del tutto ininfluenti. **Staffetta generazionale che dovrebbe essere fatta a danno dei lavoratori più anziani che dovrebbero andare in regime di part-time e pagarsi i contributi.** Solo un matto potrebbe farlo.

In sostanza la riforma epocale della Pubblica Amministrazione, prevista dalla delega del governo è una riforma che, unica nella storia dell'Italia repubblicana, si farà senza spendere un centesimo anzi **produrrà “risparmi per la finanza pubblica allo stato non quantificabili e che verranno accertati a consuntivo.”**

In definitiva questa riforma non ha caratteristiche differenti da quelle che si sono succedute dagli anni '90 ad oggi in un processo continuo di trasformazione, innovazioni e controinnovazioni.

Il testo della delega manca di omogeneità e linearità. Infatti, tratta di principi, discipline di dettaglio, o singole tipologie di enti ed appare connotato da molteplici sperequazioni, anche riguardo al livello di dettaglio dei criteri di delega.

Quanto alle deleghe esse sono talmente generiche da suscitare un logico sospetto di illegittimità costituzionale. Inoltre emerge, con tutta evidenza, il mancato rispetto dei principi democratici e di legalità ad iniziare dal rapporto tra legge e autonomia collettiva, per finire alle relazioni tra politica e amministrazione e la sensazione è quella di essere di fronte ad un ampliamento dello spazio della regolazione unilaterale politica, con una conseguente riduzione dell'area della contrattazione collettiva.

Un esempio: l'art. prefigura la «*concentrazione delle sedi di contrattazione integrativa*», la «*revisione del relativo sistema di controlli e potenziamento degli strumenti di monitoraggio sulla stessa*», la «*definizione delle materie escluse dalla contrattazione integrativa anche al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito e la parità di trattamento tra categorie omogenee, nonché di accelerare le procedure negoziali*». Tuttavia il precedente art. 9 ha già predeterminato le quote minime e massime rispettivamente della retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti e non vi è dubbio che tutto ciò configura possibili ulteriori restringimenti dell'autonomia collettiva. Così l'art. 11 che tocca i meccanismi di flessibilità dell'orario e il welfare aziendale, i quali rappresentano oggetti tipici di regolazione della contrattazione integrativa. Infine il riordino della disciplina della dirigenza, non tocca le questioni centrali normative che compromettono l'autonomia e l'imparzialità della dirigenza ma cura una riappropriazione della PA da parte della politica, con una sottaciuta compromissione dei principi costituzionali in ordine ai rapporti tra politica e amministrazione¹.

¹ Corte dei conti, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, ottobre 2014

- Viene di nuovo privilegiata la legge rispetto alla contrattazione e questo per noi è inaccettabile. Abbiamo già chiesto, in più di una occasione la modifica delle attuali norme che limitano il diritto contrattuale, ma riteniamo non più procrastinabile per le materie che riguardano il rapporto di lavoro il non restituirle alla contrattazione. Per questo abbiamo proposto una serie di emendamenti al disegno di legge in questione.

- L'obiettivo della semplificazione e snellimento degli apparati è talmente accentuato e pervasivo al punto di correre il rischio di porre questa riforma in contrasto con i principi che dovrebbe rendere fruibili per esser pienamente conforme alla Costituzione. In particolare i principi di sussidiarietà, buona amministrazione, governo aperto, trasparenza totale.

- Quanto al delicato tema del rapporto tra politica e amministrazione, la rivisitazione del principio di separazione delle competenze tra politica e gestione sembra concludersi nel riattribuire alla Politica il potere di gestione della cosa pubblica, senza tener conto che le esperienze trascorse hanno reso evidente che è la principale causa dei più clamorosi casi di corruzione è stata proprio l'aver legato la carriera della dirigenza alla politica.

- Il conseguenziale riordino della disciplina della dirigenza e del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche ha delle criticità che sono: mancanza di tutela a fronte di abusi; ruolo sempre più marginale del sindacato e della contrattazione collettiva; intreccio di pesanti responsabilità dirigenziali, amministrative, contabili, civili e penali, che rallentano le decisioni; la mancanza di reale distinzione tra indirizzo politico e gestione; attribuzione di incarichi dirigenziali con modalità non trasparenti e senza alcuna considerazione dell'idoneità alla funzione e delle esperienze trascorse; valutazioni non meritocratiche; assegnazione di risorse inadeguate agli obiettivi che vengono prefissati; la perdurante oscillazione dell'identità professionale del dirigente pubblico fra manager generalista e specializzato del suo settore.

- Il coinvolgimento dei dirigenti – anche tramite i sindacati – sarebbe stato necessario nella definizione degli istituti giuridici ed economici dal conferimento incarichi alla misurazione e valutazione delle performance, fino alla retribuzione collegata ai risultati e alle responsabilità.

La Uil è convinta che continuando così si faccia danno alla collettività se non si valorizza la professionalità di chi lavora nel pubblico e se non si applicano anche al dipendente della

P.A. i provvedimenti favorevoli agli altri lavoratori. Per una vera riforma della P.A. bisogna cambiare registro e cominciare ad affermare i doveri ma riconoscere anche i diritti.

La Uil continuerà a rivendicare nella Pubblica Amministrazione una riforma che sia a favore dei cittadini, **investendo risorse, valorizzando le professionalità, dando dignità ai lavoratori pubblici e rinnovando i contratti. La pubblica amministrazione ha bisogno di riforme che cambino e semplifichino le procedure; ha bisogno di nuova occupazione e stabilità per le migliaia di lavoratori precari che da anni lavorano senza nessuna prospettiva; ha bisogno di valorizzare chi ci lavora; ha bisogno di investimenti; ha bisogno di efficienza, modificando l'impostazione dell'attuale organizzazione del lavoro; ha bisogno di rinnovare i contratti; ha bisogno di avere gli stessi obblighi contrattuali, economici e normativi dei lavoratori privati.**

Si deve aprire una nuova stagione di relazioni in modo che autonomamente, lavoratori, sindacati ed amministrazioni possano insieme definire le condizioni e gli strumenti per migliorare i servizi, delegificando i processi che hanno ingabbiato sia le relazioni che la contrattazione.

OSSERVAZIONI ALL'ARTICOLATO DEL DDL

Articolo 1

(Carta della cittadinanza digitale)

Si evidenzia la necessità di adottare nel modo più semplice e veloce delle regole tecniche che poi riempiranno il nuovo CAD. E nello stesso tempo deve essere anche facile cambiarle perché l'ultimo principio obbliga il Governo ad una sostanziale neutralità tecnologica del CAD. Ossia a definire principi e a rimandare alla normativa secondaria e ai "manuali" la loro incarnazione in tecnologie consigliate e in raccomandazioni.

La strada sarà lunga perché gli obiettivi del governo vengano realizzati, innanzitutto perché bisognerà sapere quali disponibilità economiche il governo impiegherà per realizzare questo progetto, poi dal momento che ancor oggi le pubbliche amministrazioni hanno difficoltà a pubblicare dati aperti (e a tenerli aggiornati) anche per le tecnologie obsolete. E non è certo che l'adozione di linee guida nazionali che presentino modelli e metodologie comuni e definiscano un'agenda nazionale con obiettivi e tempistiche entro cui le diverse amministrazioni sono obbligate a rilasciare i dati possano avviare la soluzione dei problemi. A meno che tutto ciò non verrà accompagnato anche da un adeguamento degli hardware e software e piani di adeguata formazione del personale. Queste sono a nostro avviso le premesse necessarie per progettare in modo efficace la digitalizzazione della pubblica amministrazione al fine di rendere più efficiente il sistema paese, coordinando in materia unitaria la programmazione e gli investimenti pubblici in innovazione digitale e Ict. Altrettanto importante è lo sviluppo della cultura digitale nelle imprese e fra i cittadini che generi nuova offerta capace di competere sui mercati globali e una accresciuta domanda capace a sua volta di stimolare offerta innovativa e qualificata.

Articolo 2

(Conferenza dei servizi)

Una prima difficoltà la prevediamo nell'applicazione dei numerosi principi e criteri direttivi della delega su numerose e differenziate discipline di settore.

Verranno ridotti i casi di convocazione obbligatoria e saranno ridefiniti i tipi di conferenza al fine di introdurre modelli di istruttoria pubblica per garantire la partecipazione degli interessati al procedimento, nelle ipotesi di adozione di provvedimenti di interesse generale. La disciplina non prevede attualmente forme di istruttoria pubblica per la conferenza di servizi, se non in materia di projet financing che coinvolge i soggetti privati nella realizzazione, nella gestione e soprattutto nell'accollo totale o parziale dei costi di opere pubbliche o opere di pubblica utilità, in vista di entrate economiche future.

Non sembra che venga ribadito l'obiettivo generale della Conferenza ovvero che il risultato da conseguire deve essere comunque costituito dal perseguimento del pubblico interesse

La delega legislativa interviene su materia stratificata e più volte rivisitata ci auguriamo che le ulteriori modifiche migliorino effettivamente questo strumento che pur essendo un istituto fondamentalmente procedimentale ha visto emergere non poche problematiche in sede applicativa con la coda di chiarimenti giurisprudenziali intervenuti nonché di contributi della dottrina. In particolare per quanto riguarda la disciplina del dissenso poiché i criteri direttivi non fanno riferimento al dissenso espresso da una regione o da una provincia autonoma, per il quale è attualmente prevista una disciplina ad hoc conseguente ad un intervento della Corte costituzionale in materia che non ha ritenuto legittima la norma di una "drastica previsione" della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, perché ha ritenuto esser necessarie "idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze".

Nella disciplina dell'istituto, la problematica del dissenso obbediva alla ratio dell'art.14-quater, l. 7 agosto 1990 n.241, che non era quella di imporre alla P.A. di indicare sempre e comunque soluzioni alla vicenda sottoposta, ma quella di intervenire nella stessa con una graduazione di suggerimenti, la cui pregnanza è correlata alla ampiezza delle opportunità offerte all'operatore privato. La riforma del 2005 ha introdotto un nuovo comma secondo il quale all'esito dei lavori di conferenza e, in ogni caso scaduto il termine non perentorio di novanta giorni, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento, tenendo conto delle opinioni prevalenti espresse in quella sede. Ricordiamo che detta modifica ha suscitato non poche perplessità in dottrina e soprattutto tra gli operatori, poiché la regola maggioritaria è stata, almeno in parte, "stemperata" attraverso l'introduzione del concetto di "posizioni prevalenti" che ha finito col sollevare parecchi problemi interpretativi-applicativi. Ciò perché, la norma non specifica in che modo devono essere individuate le posizioni prevalenti, che secondo, un'interpretazione, sostenuta da parte autorevole della dottrina, vede prevalere un criterio logico-matematico, ma, a nostro avviso è più condivisibile il criterio in base al quale la conferenza nell'assumere la decisione finale secondo le posizioni prevalenti, non dovrà tener conto solo del peso numerico ma deve tener conto dell'importanza dell'interesse pubblico di cui ciascuna amministrazione è portatrice, del potere che ciascuna di esse avrebbe nel determinare l'esito del procedimento.

Articolo 3

(Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche)

Con l'introduzione dell'art. 17 bis, l'art. 3 del ddl Riforma Pa, disciplina l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni statali, *per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi* di competenza di altre amministrazioni statali.

L'obiettivo è quello di rendere più veloce la procedura per l'acquisizione dei decreti, degli assenti e dei nulla osta per l'adozione di provvedimenti normativi o atti amministrativi introducendo il silenzio assenso nell'acquisizione dei predetti atti di decreto per l'adozione sia di atti normativi che di atti amministrativi. Rimangono escluse dall'ambito di applicazione della disposizione le ipotesi nelle quali il diritto europeo richiede l'emanazione di provvedimenti espressi, escludendo il silenzio assenso.

Articolo 4

(Segnalazione certificata di inizio attività e silenzio assenso, autorizzazione espressa e comunicazione preventiva)

Il Governo dovrà individuare con precisione i procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, ai sensi degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché di quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali, in base alla legislazione vigente, è sufficiente una comunicazione preventiva, sulla base dei principi e criteri direttivi desumibili dagli stessi articoli, dei principi del diritto dell'Unione europea relativi all'accesso alle attività di servizi e dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, introducendo anche la disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa, compresa la definizione delle modalità di presentazione e dei contenuti standard degli atti degli interessati e di svolgimento della procedura, anche telematica, nonché degli strumenti per documentare o attestare gli effetti prodotti dai predetti atti. Il comma successivo desta non poche perplessità perché con la scusa della velocizzazione limita l'attività istituzionale del Parlamento e di altro Organi istituzionali quali la Conferenza Unificata (art.8 d.lgs 28.08.1997 n. 281) e del Consiglio di Stato. Inoltre il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni, con eventuali modificazioni, corredate dai necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione delle medesime osservazioni. Decorso tale termine, i decreti possono comunque essere adottati.

Articolo 5

(Autotutela amministrativa)

Non si può non sottolineare i limiti sul piano dell'effettività della nuova disciplina, che avrebbe una dubbia utilità, sostanziandosi in una mera ripetizione di garanzie già presenti nella formulazione originaria della legge 241. Inoltre l'obiettivo deflattivo sarebbe presto vanificato dalla possibilità per l'interessato di proporre immediatamente l'impugnativa in sede giurisdizionale. Sembra non essere considerato il fatto che l'atto emanando potrebbe sì risolversi in una risposta negativa alle aspettative dell'istante, ma se ciò fosse automaticamente conseguente al "sospetto di rigetto" l'istituto in questione mancherebbe di una *ratio* giustificatrice.

Sarà dunque rimessa alla capacità dell'istante di produrre le osservazioni pertinenti, oltre alla oggettiva fondatezza delle ragioni del cittadino, l'adozione di un provvedimento a lui favorevole. Ciò nondimeno sino al provvedimento finale il "discorso" tra cittadino e p.a. rimane senz'altro aperto, scoprendosi tutt'altro che prevedibile la soluzione finale. V'è inoltre da rimarcare l'effetto di aggravamento sul procedimento ed anzi, nella peggiore delle ipotesi, un rischio di trasformare il nuovo istituto in uno strumento dilatorio posto, con scelta infelice, nelle mani dell'organo pubblico. Anche un altro problema potrebbe sorgere nel momento in cui la p.a., a seguito delle osservazioni prodotte dal cittadino, cambiasse strada, accorgendosi cioè di aver condotto un'istruttoria basata su un convincimento logico errato. In tal caso il responsabile del procedimento o l'autorità competente potrebbe comunicare

all'istante un nuovo termine di 10 giorni per acquisire in una successiva fase di arricchimento dell'istruttoria ulteriori osservazioni e documenti, ma questa volta la riapertura dei termini sarà supportata da un altro ordine di motivi. La motivazione contenente le ragioni che inducono l'Amministrazione a percorrere una nuova via istruttoria risulterà di conseguenza ancor più scrupolosa e accurata, poiché la dilatazione dei tempi del procedimento e il nuovo percorso del "ragionamento" istruttorio lo imporranno quale garanzia di legittimità per il cittadino in attesa di provvedimento e per la stessa Amministrazione.

E' comunque nel complesso da giudicare positivamente il fatto che il cittadino viene ammesso finalmente all'esercizio della funzione amministrativa con lo stesso valore di quello spettante all'autorità.

Articolo 6

(Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza)

In particolare, proprio per adattare meglio le disposizioni suddette alle esigenze emerse nel corso della loro applicazione dall'entrata in vigore ad oggi (che soprattutto nell'ambito delle società partecipate e controllate hanno reso non sempre agevole individuare l'intento del legislatore), è condivisibile la necessità di introdurre, in aggiunta ai criteri già individuati dalla legge in materia di anticorruzione (n. 190 del 2012), criteri più stringenti e specifici di attuazione dei suddetti decreti. Purtroppo non appaiono tali quelli previsti alle lettere *a)* e *b)* del comma 1 ovvero: che sia precisato l'ambito di applicazione degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza delle amministrazioni pubbliche; che siano ridotti e concentrati gli oneri gravanti in capo alle amministrazioni pubbliche.

Articolo 7

(Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato)

Come è chiaramente detto questa è un'operazione innanzitutto ideologica di riduzione dello Stato i minimi termini con conseguente liberazione di disponibilità finanziarie da trasferire ai mercati e cioè ai poteri finanziari che li governano.

Infine, un contentino ai cittadini ai quali si prospetta una riduzione dei costi connessi alla gestione dei dati relativi alla proprietà e alla circolazione dei veicoli e della realizzazione di significativi risparmi per l'utenza, mediante eventuale accorpamento, delle funzioni svolte dagli uffici del Pubblico registro automobilistico e dalla Direzione generale per la motorizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con conseguente introduzione di un'unica modalità di archiviazione finalizzata al rilascio di un documento unico contenente i dati di proprietà e di circolazione di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi.

la scelta di consentire ai cittadini e alle imprese modalità più semplici di fruizione dei servizi e di accesso alle informazioni detenute dalla P.A., con conseguenti, significativi risvolti anche economici è, sicuramente, da condividere.

L'introduzione di una unica modalità di archiviazione dei dati da realizzare attraverso l'interoperabilità dei dati detenuti dalle strutture interessate, ovvero PRA e Direzione Generale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, rappresenta una modalità di intervento che consente di realizzare le finalità della norma attraverso una più stretta collaborazione tra le strutture pubbliche mantenendone specificità e competenze.

L'interoperabilità, inoltre, così come emerso dal dibattito parlamentare, consentirebbe di mantenere la funzione di garanzia e di pubblicità dichiarativa degli archivi, di conservare e migliorare gli attuali livelli di servizio al cittadino e, da ultimo, elemento non meno importante, di continuare a mantenere competenze, professionalità e gli attuali livelli

occupazionali del personale delle strutture interessate, diversamente da quanto avverrebbe con un eventuale accorpamento delle strutture.

Si propongono cambiamenti per le parti:

Articolo 7, comma 1, lettera a)

Riteniamo non assorbibile all'interno di altre Forze di Polizia il Corpo Forestale dello Stato per le funzioni precipue e le specificità organizzative di cui questo Corpo è caratterizzato.

Articolo 7, comma 1, lettera c)

Si ravvisa la necessità che qualunque riorganizzazione del settore garantisca i livelli occupazionali e avvenga con l'esame congiunto delle OO.SS.

Articolo 7 comma 1, lettera d)

La razionalizzazione della rete degli UTS con revisione delle funzioni e riduzione del numero non è condivisibile sia nella parte in cui l'UTS diventa l'unico contatto tra Amministrazione periferica e cittadini (si tratta di sedi uniche); sia nella misura in cui il Prefetto è riconosciuto unico responsabile per l'erogazione dei servizi e il coordinamento dei dirigenti degli uffici che confluiscono negli UTS. Si determina una dipendenza funzionale dei dirigenti al Prefetto a cui fino ad oggi sono riconosciute competenze solo per l'ordine e sicurezza pubblica.

Peraltro, la norma è carente della necessaria previsione per la riallocazione dei dipendenti in servizio presso le sedi che verranno soppresse, in base a criteri da individuare d'intesa con le Confederazioni sindacali rappresentative, finalizzati a limitare quanto più possibile situazioni di pregiudizio di natura logistica ed economica per i lavoratori interessati.

Articolo 8.

(Riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio)

La Uil, sin dall'inizio ha espresso la sua contrarietà verso questo disegno nella piena convinzione che occorre difendere e rilanciare l'intero sistema camerale. Il Governo, aveva proposto nell'art. 28 del DL 90/2014, n. 90 la riduzione nel corso del prossimo triennio del 50% il diritto annuale. Occorre ricordare a tutti che nelle intenzioni del Governo non era prevista la riduzione del diritto annuale ma la sua totale abolizione che avrebbe di fatto abolito gli enti camerali.

Va modificata la parte relativa al diritto annuale, ripristinando la precedente normativa e garantire la funzionalità piena delle camere di commercio e del mantenimento dei posti di lavoro.

Articolo 9

(Dirigenza pubblica)

Con riferimento alla riforma della dirigenza, si ritiene che le previste modalità di attribuzione degli incarichi si configurino come una sorta di "spoils system" a regime. L'intento attribuito

alla previsione, che è quello di rendere autonoma ed indipendente la dirigenza, non è assolutamente conseguibile attraverso la metodologia proposta con la norma, che configura una situazione del tutto opposta, con conseguenze estremamente dannose per il buon funzionamento della P.A. e per un esercizio delle funzioni dirigenziali libero dai condizionamenti della politica.

Si rappresenta, inoltre, che la previsione dei ruoli unici della dirigenza determina notevoli problematiche stante la difficoltà di conciliare la piena mobilità tra i ruoli con il differente inquadramento dei dirigenti nei vari CCNL. Né è ragionevole pensare che con la norma della perfetta mobilità tra i ruoli si superino i CCNL per la dirigenza. In ogni caso, l'attuazione della norma non può prescindere dall'apertura di una nuova stagione contrattuale per adeguare contratti e nuova classificazione eventualmente prevedendo tabelle di equiparazione.

Peraltro, va evidenziato come una generalizzata interscambiabilità dei dirigenti tra i vari ruoli e, nell'ambito dello stesso ruolo, tra amministrazioni diverse, non può che ledere la specifica professionalità dei dirigenti disperdendo le peculiari competenze ed esperienze acquisite nel tempo, con grave pregiudizio per il buon funzionamento in molti settori pubblici.

Non è assolutamente ammissibile, in ogni caso, l'ipotesi di decadenza dal ruolo dirigenziale neppure di coloro che restano privi di incarico e sono collocati in disponibilità per un congruo periodo di tempo. Si tratta di una previsione che presenta tratti di evidente anticostituzionalità.

Inoltre, sebbene sia auspicabile una omogeneizzazione del trattamento fondamentale tra i ruoli in considerazione della perfetta mobilità ed interscambiabilità tra gli stessi, è necessario recuperare la funzione della contrattazione nella regolazione del rapporto di lavoro.

Si rappresenta, altresì, che le previsioni relative alla definizione dei limiti percentuali della retribuzione di posizione e di quella di risultato e dei criteri per la loro definizione nonché la confluenza della retribuzione di posizione fissa nel fondamentale andrebbero completamente eliminate in considerazione del fatto che si tratta di materie affidate alla contrattazione integrativa e legate al concetto di produttività. **Si registra infatti, nella previsione, una fortissima riduzione del ruolo della Contrattazione per intervento legislativo e per l'unificazione di voci contrattuali sulla retribuzione.**

Infine, non è condivisibile la previsione della facoltà riconosciuta al dirigente di attribuire un premio monetario ad una percentuale irrisoria di dirigenti e dipendenti suoi sottoposti, non essendo realistico che il raggiungimento degli obiettivi possa costituire il frutto del lavoro di un numero talmente esiguo di personale rispetto a quello complessivamente a disposizione.

Mentre per quanto riguarda la dirigenza scolastica proprio per la conoscenza della didattica che la contraddistingue, insieme con la capacità di lettura dei complessi processi educativi di crescita delle giovani generazioni, che insieme non possono e non devono essere considerati connotati né marginali e né residuali, deve poterne conservare ed esaltare la specificità che caratterizza le competenze di chi è chiamato a guidare una scuola.

La dirigenza della scuola autonoma, collocata in una sua area specifica, qual è l'area V, non deve rappresentare una "deminutio", bensì un punto di forza per sottolinearne la matrice educativa, che consente alla dirigenza scolastica di esercitarne la *leadership* e garantire il potenziamento dell'autonomia scolastica, quale comunità della quale il dirigente è il legale rappresentante, nonché garante della *governance*, chiamata ad orientare il cambiamento,

attraverso la valorizzazione del personale docente e ATA per il miglioramento delle scuole dove far crescere la partecipazione delle persone dentro la scuola.

Nel momento storico in cui si sta avviando, pur tra notevoli contraddizioni, un sistema di valutazione del dirigente scolastico, quale leader educativo che ribadisce la centralità del ruolo e la responsabilità gestionale complessa, sarebbe fuorviante pensare ad una possibile interscambiabilità tra dirigente delle agenzie delle entrate, del ministero, dell'ospedale e della scuola, senza la necessaria provenienza dalla carriera docente.

Siamo seriamente preoccupati dal tentativo, così come emerge dal DDL della “Buona Scuola”, di subordinarla al potere esecutivo limitandone di fatto l'indipendenza e l'autonomia, ribadiamo la posizione più volte espressa con documenti nelle diverse sedi, intesa a sostenere il riconoscimento giuridico della dirigenza scolastica nel disegno di legge di riforma della pubblica amministrazione, proponendo emendamenti finalizzati a garantire la specificità della scuola all'interno della pubblica amministrazione e a liberarla da tutte quelle norme che rappresentano solo un inutile ed incoerente aggravio burocratico.

Richiediamo l'inserimento della dirigenza scolastica tra le differenti dirigenze pubbliche, è si chiede anche un riconoscimento economico e l'equiparazione sia all'interno della categoria, sia con le altre dirigenze, forte della convinzione che il riconoscimento retributivo debba scaturire da quello che già è svolto dai dirigenti scolastici e non dall'aumento di altre funzioni così come richieste dal disegno di legge della “buona scuola”, espressione di un disegno politico che si fa promotore dell'errata equazione di aggravio di competenze amministrative e dell'esclusione dal disegno di legge della dirigenza pubblica.

Infine per l'abolizione dei segretari comunali e provinciali noi siamo nettamente contrari, così come è previsto nella norma si concretizza la deresponsabilizzazione amministrativo-contabile dei politici, perché insieme all'arbitrarietà nelle nomine dei direttori generali apre le porte a possibili corruzioni, non a caso la legge n. 190/2012 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) ha attribuito grande rilevanza al ruolo del Responsabile della prevenzione dei fenomeni corruttivi e negli Enti Locali tale figura è, di norma, il segretario comunale. Anche precedentemente la Commissione di studio su trasparenza e corruzione nella p.a. (30 gennaio 2012) riconosceva che “il Segretario è sempre stato anche strumento di garanzia della legalità e dell'imparzialità nelle amministrazioni locali ... l'affidamento dei nuovi compiti anticorruzione non farebbe che esaltare questo ruolo” e rimarcava “la necessità di apportare alcune modificazioni alla vigente disciplina dello status del Segretario comunale e provinciale al fine di garantire in maggior misura la sua posizione d'indipendenza, ed inoltre, ipotizzava “una rivisitazione specifica dei compiti e dei doveri di comportamento, si dovranno rivedere le procedure di nomina al fine di ridurre l'attuale tasso di fiduciarità ed ancora la legge deve prevedere che il piano possa stabilire l'attribuzione al Segretario, per specifici settori di amministrazione, di più penetranti poteri di controllo di legittimità e regolarità amministrativa”.

Chiediamo lo stralcio di questa norma.

Articolo 10

(semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca)

La delega, pur nella sua genericità, sembra raccogliere molte delle questioni da affrontare negli enti pubblici di ricerca. Nello specifico si punta a recepire la Carta Europea dei ricercatori e il documento European Framework for Research Careers con particolare

riguardo alla libertà di ricerca e all'autonomia professionale e definire uno sistema di regole più snello ed efficace per gli enti ricerca, più coerente con le esigenze del settore. L'obiettivo è quello poi di semplificare la normativa degli Epr coordinandola e armonizzandola con le migliori pratiche internazionali relativamente alla gestione delle risorse, alle missioni e al reclutamento evitando lungaggini burocratiche, razionalizzando e semplificando i vincoli amministrativi.

Definire in sostanza uno “statuto speciale” degli enti di ricerca nell’ambito della pubblica amministrazione più coerente con le necessarie esigenze di flessibilità gestionale del personale e del budget, delle missioni e del reclutamento.

Premesso che non esistono scorciatoie ai problemi che il settore ha di fronte che sono essenzialmente di sottodimensionamento, carenza di infrastrutture, carenza di risorse per svolgere le attività istituzionali e mancanza di una governance unitaria, la scelta di una delega così elastica al governo desta comunque più di una perplessità.

Continuiamo a ritenere necessario un provvedimento organico di natura parlamentare piuttosto che una delega così ampia.

In questo quadro è indispensabile che il legislatore agisca consapevole della giusta “dimensione” e della giusta “specificità” del settore.

La delega riguarda inoltre il rafforzamento della responsabilità e dell'autonomia decisionale nella gestione degli Epr attraverso la riduzione dei controlli preventivi e rafforzando quelli successivi.

Riteniamo, tuttavia, illusorio che le difficoltà degli enti di ricerca si possano risolvere comunque ancora una volta a costo zero e senza nuove assunzioni, come prevede l'emendamento, in un comparto che ha subito tagli fino al 20% delle risorse e una riduzione del personale attraverso i ripetuti blocchi del turn over, accompagnata da un costante aumento del precariato come dimostrano i numeri: 18.000 dipendenti a tempo indeterminato e 12.000 precari.

Nel merito :

Rispetto alla definizione del ruolo del ricercatore a nostro avviso la risposta sta nella comprensione degli *inputs* che vengono dall'Europa, che hanno contribuito a cambiare la prospettiva nella quale è inserito. L'Europa non spinge per la realizzazione di una “figura indipendente” bensì per la costruzione di una organizzazione complessiva del sistema della ricerca, che consenta di dare autonomia al ricercatore, cui deve essere consentito di poter partecipare alla fitta rete di rapporti trasversali insiti nell'attività di ricerca (indipendentemente dai diversi ordinamenti); di aumentare le possibilità di accesso alle nuove opportunità offerte dalla stessa UE; di aumentare e realizzare le necessarie sinergie, senza gerarchie tra i sistemi.

L'obiettivo a nostro avviso deve essere un intervento legislativo “di sostegno” che riesca da un lato a realizzare il riconoscimento della specificità del ricercatore pubblico extra-universitario e dall'altro a liberare il sistema dalle gabbie normative attuali, esasperate da leggi come la 150/2009 attraverso il rafforzamento anche delle peculiarità del modello contrattuale degli EPR.

Davvero anacronistico sarebbe anche in questo caso la creazione di uno status giuridico legificato. Peraltro l'esperienza vissuta nelle università dimostra che lo stato giuridico non ha rappresentato un argine alla progressiva burocratizzazione delle attività tanto che oggi si discute di un nuovo assetto dei rapporti di lavoro. Inoltre la fallimentare scelta di mettere ad esaurimento il ruolo dei ricercatori universitari rende difficile, già nelle attuali condizioni,

una equiparazione tra le figure professionali ricerca/università, preparando il terreno per la messa ad esaurimento anche del ruolo dei ricercatori EPR come avvenuto negli atenei, nei quali migliaia di precari e i ricercatori di ruolo competono per accedere alla posizione di Professore di seconda fascia (associato).

Nell'esercizio della delega quindi riteniamo indispensabile specificare alcuni contenuti partendo dagli obiettivi ispiratori.

1. Deve essere garantita alle singole istituzioni scientifiche una più forte capacità di autonormazione ispirata, naturalmente, ad alcuni principi peraltro chiari già nella legge 168/'89. Si devono fissare, per legge, i soli limiti che possono, anche secondo la Costituzione, essere posti all'autonomia statutaria. I principi dovrebbero interessare la composizione degli organi, i rapporti tra Stato, Regioni e enti di ricerca, con particolare riguardo ai poteri generali di programmazione e coordinamento della ricerca scientifica nazionale, il finanziamento e le forme di valutazione ex post dei risultati raggiunti.

2. Si deve procedere con una progressiva sburocratizzazione del funzionamento degli enti di ricerca, finalizzata a ridurre tutti i controlli preventivi e a sostituirli con verifica degli obiettivi e della *mission* dei singoli enti sulla base di una valutazione ex post. Presupposto di ciò è la creazione di una normativa leggera che interessi il settore R&S, peculiare rispetto a quello del resto del pubblico impiego, perché le sfide della ricerca e il contesto europeo in cui si è chiamati al confronto, hanno bisogno di ribadire il principio dell'autonomia degli enti, la netta separazione fra compiti di indirizzo e di gestione, nonché la necessità di una maggiore flessibilità organizzativa. In questo contesto vanno rivisti alcuni vincoli stringenti relativi agli assetti del lavoro pubblico, peraltro già presenti nei CCNL e costantemente messi in discussione dal sistema dei controlli o il meccanismo della valutazione attraverso la performance introdotto dal Dlgs 150/09, vanno rimossi (visto che lo stesso decreto ne riconosceva le problematiche).

3. E' indispensabile, proprio al fine di definire una politica unitaria della ricerca in sinergia con le strategie di sviluppo, realizzare una governance unitaria del sistema ricerca che superi la distinzione artificiale tra strutture che svolgono attività di servizio e strutture che svolgono attività di ricerca cosiddetta non strumentale definendo un rapporto di autonomia funzionale rispetto alle missioni dei singoli enti.

4. Fondamentale salvaguardare le specificità contrattuali del settore in virtù della peculiare professionalità ad esso sotteso, oggi unico vero collante di un sistema eccessivamente frammentato e debole. Un settore contrattuale unico per la ricerca pubblica, in coerenza con l'organizzazione del lavoro di questo modello. A questo proposito deve essere tutelata l'autonomia e l'agibilità contrattuale dei ricercatori e tecnologi, ai quali deve essere consentita la possibilità di ricoprire anche gli incarichi dirigenziali previsti della specifica Area VII della dirigenza. Allo stesso tempo si devono rendere immediatamente esigibili gli istituti contrattuali che consentono la valorizzazione piena degli addetti alla ricerca, attraverso le opportunità di sviluppo professionale, e andare rapidamente ad un rinnovo del CCNL economico e normativo. Attraverso lo strumento contrattuale si dovrà inoltre ricomporre la frammentazione diffusa negli enti di ricerca, dovuta alla crescente precarizzazione, alla pervasività del sistema degli appalti e al crescente ruolo che vanno assumendo nella filiera della ricerca i consorzi e le fondazioni.

5. L'VIII programma quadro Horizon 2020 rappresenta per il nostro paese una grande opportunità, ma non è sostitutivo degli investimenti statali diretti nella scienza fondamentale, che restano un compito essenziale per il Paese, se vogliamo destinare una quota di PIL alla ricerca di base, come richiede esplicitamente la UE ai vari stati membri, se, com'è, i progetti europei si sono indirizzati sulla progettualità applicata. Si deve istituire un unico fondo

ordinario degli enti di ricerca, che non può essere inferiore a quello dell'anno precedente al netto dell'inflazione certificata, separare dal fondo ordinario il finanziamento aggiuntivo dei progetti strategici, da ripartire in base alla valutazione dei piani triennali di ricerca e sviluppo, e il finanziamento delle infrastrutture di ricerca.

6. La definizione di un percorso di riforma della disciplina degli enti di ricerca deve seguire un iter normativo che consenta una discussione e una condivisione del percorso con tutta la comunità degli enti di ricerca, pur dovendo conoscere tempi certi. Se verrà confermato lo strumento delle deleghe al governo riteniamo che gli schemi dei decreti delegati debbano avere il parere delle commissioni parlamentari competenti. Proponiamo che il percorso si concluda con una conferenza nazionale sulla ricerca e l'innovazione tecnologica.

7. Gli interventi devono avere come obiettivo l'aumento del personale impiegato con contratti stabili nelle istituzioni di ricerca e quindi salvaguardare prima di tutto gli attuali precari. Si deve prevedere contestualmente alla semplificazione dei canali di reclutamento attraverso il superamento di assegni di ricerca e borse sostituite da contratti a tempo determinato un piano stabilizzazioni e di nuovo reclutamento, che parta dall'applicazione dell'articolo 5 del CCNL Epr.

Pertanto proponiamo i seguenti emendamenti in coerenza con l'obiettivo di una semplificazione del sistema ricerca che riguardi anche l'utilizzo delle risorse umane ed il potenziamento degli assetti degli enti pubblici di ricerca:

lettera a) sostituire con

garantire il recepimento della Carta Europea dei ricercatori e il documento *European Framework for Research Careers*, con particolare riguardo alla libertà di ricerca e all'autonomia professionale valorizzando la specificità del modello contrattuale del sistema degli enti di ricerca

lettera b) aggiungere dopo la parola “reclutamento “*attraverso la realizzazione di un sistema semplificato di assunzione che riconosca le procedure selettive già effettuate dal personale sul modello tenure track e un piano straordinario di assunzioni e stabilizzazioni*”

lettera c) aggiungere a conclusione: “*al superamento della rigida divisione tra enti strumentali ed enti non strumentali e alla costruzione di una governance unitaria del sistema ricerca che renda possibile una vera sinergia con la politica di sviluppo del nostro paese parimenti al rafforzamento della capacità di autogoverno responsabile del sistema epr attraverso norme che definiscano le procedure di nomina degli organi di vertice ispirate a principi di rafforzamento dell'autorevolezza e dell'autonomia delle istituzioni di ricerca*”

lettera d) aggiungere a conclusione: “*garantendo al sistema ricerca le risorse umane e strumentali necessarie al suo funzionamento e alla sua crescita e alla valorizzazione qualitativa delle attività tecnico-amministrative, della stessa figura del tecnologo e dell'unitarietà della organizzazione del lavoro*”

lettera f) aggiungere a conclusione “*il legislatore nel processo di semplificazione e rafforzamento della ricerca pubblica si ispira ai seguenti principi e obiettivi:*

- ***Rafforzamento della capacità di elaborazione degli indirizzi politici e del coordinamento generale del settore insieme al finanziamento della scienza fondamentale come impegno prioritario dello stato.***

- *Il rafforzamento delle infrastrutture e degli strumenti in materia di organizzazione degli attori del settore e di attuazione delle relative politiche.*
- *La definizione di un coerente sistema di reclutamento e l'aumento complessivo del personale dedicato ad attività di ricerca e sviluppo nei settori pubblici.”*

Articolo 11

(Promozione della conciliazione dei tempi di vita e lavoro nelle amministrazioni pubbliche)

In ordine all'adozione di misure organizzative idonee a favorire la conciliazione dei tempi di vita e lavoro nelle amministrazioni pubbliche, **si ravvisa la necessità di integrare la previsione con il richiamo alla disciplina contrattuale.**

Articolo 12

(Procedure e criteri comuni per l'esercizio di deleghe legislative i semplificazione)

I criteri comuni all'esercizio delle deleghe sono: elaborazione di un testo unico delle disposizioni in ciascuna materia, con le modifiche “strettamente” necessarie per il loro coordinamento; coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche “**strettamente**” necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo; risoluzione delle antinomie in base ai principi dell'ordinamento e alle discipline generali regolatrici della materia; indicazione esplicita delle norme abrogate; aggiornamento delle procedure, prevedendo la più estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, anche nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa.

Resta da verificare le norme di attuazione dei suddetti principi.

Per quanto riguarda l'articolo 12, comma 1, lett. a)

Si chiede di esplicitare la sussistenza del CCNL, quale fondamentale elemento regolatore del rapporto di lavoro.

Articolo 13

(Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)

Si ribadiscono norme vigenti, nella prevista semplificazione delle norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, di riconoscimento del merito e di premialità; sviluppo di sistemi distinti per la misurazione dei risultati raggiunti dall'organizzazione e dei risultati raggiunti dai singoli dipendenti; potenziamento dei processi di valutazione indipendente del livello di efficienza e qualità dei servizi e delle attività delle amministrazioni pubbliche e degli impatti da queste prodotti; riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio; coordinamento della disciplina in materia di valutazione e controlli interni; previsione di forme di semplificazione specifiche per i diversi settori della pubblica amministrazione.

Resta invece da verificare nel concreto in che direzione si muoverà la delega relativa all'introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare. A nostro avviso in materia è opportuna una dovuta cautela che non significa procrastinare le procedure ma garantire giustizia ed obiettività.

Il rafforzamento del principio di separazione tra indirizzo politico-amministrativo e gestione e del conseguente regime di responsabilità dei dirigenti, attraverso l'esclusiva imputabilità agli stessi della responsabilità amministrativo-contabile per l'attività gestionale lo giudichiamo quale è un trasferimento di responsabilità dal politico, che sul dirigente esercita un controllo totale, al dirigente che al politico è sottoposto dalle procedure di nomina.

Per quanto riguarda l'art 13 comma 1, let. i)

Si ritiene priva di qualsiasi effetto positivo la previsione di promuovere il ricambio generazionale attraverso il ricorso al part-time volontario del personale in procinto di andare di essere collocato a riposo. In ogni caso, al fine di conseguire un seppur minimale risultato, andrebbe quanto meno garantito al lavoratore il pagamento dell'intero ammontare dei contributi previdenziali.

Per la lett. m)

La previsione in materia di procedure valutative, di riconoscimento di merito e premialità dei lavoratori va integrata con il richiamo alla disciplina contrattuale, considerato che i criteri per l'erogazione del trattamento economico accessorio costituiscono oggetto di contrattazione integrativa.

Articolo 14

(Riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche)

La disposizione non sembra voler declinare formalmente tra i principi quello di sussidiarietà in senso orizzontale (o sociale) - di cui all'art. 118 Cost., ultimo comma - con il conseguente limite della sfera pubblica nello svolgimento di attività imprenditoriali e che impone ai pubblici poteri di favorire le attività esercitate dai privati.

Ne consegue che, salvo il ricorrere di eccezionali e comprovate condizioni nello svolgimento di attività di interesse generale, tra soggetto pubblico e soggetto privato deve essere preferito il soggetto privato, poiché, al di là del modulo societario utilizzato e nonostante la sua progressiva ibridazione e strutturazione anomala, le pubbliche amministrazioni possono svolgere attività imprenditoriali solo in quanto ciò sia svolto a condizioni più favorevoli di quelle offerte dal mercato.

Conclusioni queste che appaiono poi particolarmente gravide di conseguenze per i c.d. affidamenti *in house*.

D'altro verso, la disposizione è focalizzata a regolare esclusivamente il pur preminente fenomeno delle partecipazioni societarie delle amministrazioni, annullando del tutto altre forme, non meno importanti, di partecipazione delle amministrazioni pubbliche ad organismi di diritto privato, come ad esempio le fondazioni di partecipazione o le associazioni, ma anche i consorzi.

Si tratta quindi di estendere la portata regolativa della previsione normativa al più complesso fenomeno del partenariato pubblico-privato c.d. istituzionale di matrice europea che implica la creazione di "un'entità detenuta congiuntamente dal partner pubblico e dal partner privato".

Stante l'obiettivo del d.d.l. di provvedere alla complessiva riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche sembra più adeguato prospettare che la disciplina delegata riguardi il complesso delle partecipazioni delle amministrazioni pubbliche e non soltanto il pur rilevante settore delle partecipazioni societarie.

Osserviamo infine che in questo articolo, come anche nel successivo, potrebbero prodursi aree di sovrapposizione tra la delega relativa alle partecipazioni azionarie delle

Amministrazioni Pubbliche e quelle relative alla disciplina dei servizi pubblici locali (art.15). Quanto alla lettera d) del primo comma le relative disposizioni sono già in vigore, è quindi da presumere che la delega serva ad implementarle.

Siamo contrari al tipo di strumento legislativo, ovvero la legge delega, che, affidando al Governo la piena potestà legislativa - attraverso l'emanazione di decreti legislativi - inibisce qualsiasi confronto parlamentare e con le rappresentanze dei lavoratori.

Per quanto attiene invece al merito del provvedimento si richiede come obiettivo politico, uno specifico provvedimento organico che superi le criticità che non hanno consentito l'efficientamento dei servizi pubblici a rilevanza economica.

Come evidenziato nella Relazione infatti, gli obiettivi perseguiti sono essenzialmente quelli di innovare la pubblica amministrazione attraverso la riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato, la definizione del perimetro pubblico e la semplificazione delle norme e delle procedure amministrative.

Infine, tra i vari interventi proposti si rilevano di particolare interesse **per il settore trasporti gli interventi relativi agli articoli 8 (definizioni di pubblica amministrazione), 14 (Riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche) e 15 (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali).**

Considerazioni Tpl E Igiene Ambientale

In considerazione dell'importanza rivestita da tali servizi relativamente agli interessi pubblici di riferimento si ritiene indispensabile un intervento legislativo volto a chiarire e semplificare la normativa del settore in coerenza con l'interesse sociale ed economico generale.

In particolare l'attuale quadro normativo appare infatti frammentato, incerto, ed incapace di rispondere alla sempre maggiore domanda di servizi (e quindi mobilità pubblica e ambientali) che i cittadini richiedono alle amministrazioni pubbliche.

Il DDL in parola affronta alcune di queste problematiche ma pare troppo orientato al riordino generale delle società partecipate e della disciplina dei servizi pubblici locali senza però cogliere le specificità di tali settori.

Si ritiene che gli interventi di riordino debbano passare attraverso **specifici provvedimenti** che portino ad una condivisa rivisitazione del sistema e che lo accompagnino verso una vera industrializzazione, capace di generare maggiore efficienza e qualità nel servizio erogato ai cittadini.

In particolare, in tema di **aggregazione e incentivazione della concorrenza**, ribadiamo la nostra idea di non considerare queste come la soluzione alle inefficienze del "sistema" pubblico ma solo come l'eventuale conseguenza di un serio processo di industrializzazione del settore che deve avviarsi necessariamente attraverso una seria valutazione della domanda e la conseguente programmazione del servizio.

In particolare si rileva l'esigenza di introdurre modifiche legislative ispirate al perseguimento dei seguenti obiettivi:

- Superamento della stratificazione normativa che si è accumulata negli anni attraverso una riforma organica e profonda della legislazione di settore;
- Definizione di bacini di maggiori dimensioni, adeguati alle reali esigenze dei vari territori del Paese;
- Rinnovo del parco mezzi e potenziamento delle infrastrutture necessarie allo svolgimento del servizio;

- Implementazione di sistemi tecnologici per il pagamento dei biglietti (TPL) e per il contrasto all'evasione e riscossione tributi (Igiene ambientale) nonché introduzione di modalità incentivazione dell'utilizzo del mezzo pubblico rispetto a quello privato;
- Individuazione di modalità di finanziamento vincolato, correlate alle esigenze di un servizio efficiente, sostenibile e proporzionato alla crescente domanda soprattutto nei grandi centri urbani e introduzione dei *costi standard (TPL)*;
- Previsione di clausole sociali volte a garantire, in caso di gara, il passaggio del personale senza soluzione di continuità ed applicare il contratto collettivo nazionale del settore, nonché i contratti di secondo livello eventualmente armonizzati;
- Strumenti di sostegno al reddito volti a tutelare i livelli occupazionali nei processi di riorganizzazione/ristrutturazione.

Per quanto attiene specificatamente al TPL si segnala **la necessità di porre fine alla vertenza contrattuale per il rinnovo del CCNL, scaduto da ben 8 anni**, per dare certezze normative e economiche ai lavoratori del settore tutelandone condizioni di lavoro e salario anche mediante il progressivo superamento della stratificazione contrattuale che si è prodotta nel tempo e che rende spesso complessa l'applicazione di regole contrattuali che si sovrappongono generando confusione e interpretabilità.

Per quanto invece concerne nello specifico all'igiene ambientale si evidenzia come in sostanza il DDL riprenda molte tematiche già affrontate dal Testo Unico Ambientale D.L. n°153 e successive modificazioni cercando forse di renderle più adatte ai giorni nostri, visto che il D.L. 153 è datato 2006.

Tematiche essenziali, se si vuol passare da micro servizi esistenti attualmente in molte parti del Paese, a vere aziende industriali di area vasta, capaci di fare effettivamente economie di scala e rilanciare il servizio integrato dei rifiuti.

Certo, il sistema di delega non ci consente attualmente di dare un giudizio più approfondito su tutta la materia affrontata dal disegno di legge ma i titoli che si trovano all'interno dell'Art. 15 vanno nella giusta direzione.

Infine non si evince se tale provvedimento sottenda la volontà politica di svincolare dal patto di stabilità anche le assunzioni per le nuove società a forte caratterizzazione industriale che si andranno a creare.

Per quanto riguarda i Porti

Siamo contrari che le Autorità Portuali, in quanto enti pubblici non economici, siano assoggettate alla norma in parola. Riteniamo infatti che qualsiasi riforma che possa incidere sulla governance portuale debba essere sviluppata in un provvedimento legislativo organico ed incardinato sulla discussione e confronto parlamentare.