



**IL CONTRIBUTO DELLE PROVINCE PER
UNA AMMINISTRAZIONE PUBBLICA SNELLA ED EFFICACE, VICINA AGLI UTENTI
E AL PASSO CON LE INNOVAZIONI TECNOLOGICHE E ORGANIZZATIVE**

Roma, 9 ottobre 2019

1. Quadro generale delle condizioni di relativo interesse

L'Unione delle Province d'Italia apprezza vivamente l'avvio di un processo di ascolto e confronto da parte della Ministra per la Pubblica Amministrazione con le associazioni rappresentative delle autonomie territoriali, per condividere un'azione di semplificazione normativa e amministrativa e costruire una amministrazione pubblica snella e efficace, vicina agli utenti e al passo con le innovazioni tecnologiche e organizzative, capace di rispondere alla primaria necessità di cittadini e imprese.

Come è noto, nel sistema amministrativo italiano, più che di pubblica amministrazione occorre parlare di pubbliche amministrazioni, perché la Costituzione prevede diverse istituzioni costitutive della Repubblica - Comuni, Province, città metropolitane, Regioni, Stato - con precise prerogative di autonomia organizzativa e finanziaria.

Nonostante ciò, negli ultimi anni, con la legislazione della recessione, si è assistita ad una progressiva centralizzazione della gestione delle politiche pubbliche, che ha portato ad una crescita enorme della spesa pubblica a livello nazionale e a un restringimento notevole non solo delle risorse a disposizione delle Autonomie territoriali, in particolare degli enti locali, ma anche della loro autonomia organizzativa e della capacità di rispondere alle esigenze dei territori.

Questo è avvenuto in palese contrasto con i principi di autonomia previsti dalla Costituzione e, in particolare, con i principi di autonomia previsti negli articoli 5, 114, 118 e 119 della Costituzione, soprattutto per quello che riguarda le Province.

2. Problematiche ad esse connesse

Nel programma di governo il tema della pubblica amministrazione è stato declinato attraverso diversi punti che mirano a riconoscere e valorizzare le Regioni e le Autonomie locali, come istituzioni costitutive della Repubblica necessarie per lo sviluppo dei territori, anche attraverso la ripresa degli investimenti pubblici, e puntano ad accelerare l'innovazione e la digitalizzazione della PA per costruire una moderna amministrazione in grado di sostenere la crescita economica e culturale del Paese.

La stagione di riforme della passata legislatura ha fortemente inciso sull'assetto istituzionale delle autonomie locali, in particolare delle Province, con limiti e incertezze che richiedono oggi una attenta riflessione. La legge 56/14 mirava allo svuotamento delle Province nella prospettiva della loro abolizione, prospettiva venuta meno con la bocciatura della riforma costituzionale a seguito del referendum del 4 dicembre 2016. Per questi motivi, sono necessari significativi interventi di modifica normativa per dare certezze di prospettive istituzionali a tutte le istituzioni costitutive della Repubblica previste oggi in Costituzione.

Il Governo e gli enti locali hanno condiviso in questi ultimi mesi nel Tavolo tecnico-politico istituito presso la Conferenza Stato - Città ed autonomie locali alcune proposte di revisione testo unico degli enti locali che mirano espressamente a:

- una riforma degli enti locali attraverso una revisione del TUEL che valorizzi le istituzioni costitutive della Repubblica (Comuni, singoli e associati – Province - Città metropolitane) per raggiungere l’obiettivo di una vera semplificazione dell’amministrazione nel territorio che porti all’eliminazione di quegli enti / agenzie / società che impropriamente svolgono funzioni che dovrebbero essere attribuite alle autonomie locali in base alla Costituzione;
- una semplificazione degli adempimenti per i piccoli comuni, eliminando quelli superflui e valorizzando le Province e le Città metropolitane nelle funzioni di supporto ai Comuni, le funzioni strumentali, conoscitive e di controllo, a partire dagli uffici tecnici, dalle stazioni uniche appaltanti.

La revisione del testo unico degli enti locali è un impegno programmatico del nuovo Governo che può avviare un processo di riordino e semplificazione dell’amministrazione territoriale essenziale per costruire un’amministrazione diffusa efficiente e veramente al servizio dei cittadini e allo sviluppo del Paese.

A questa revisione dell’ordinamento locale deve essere strettamente collegata l’individuazione delle risorse necessarie per lo svolgimento delle funzioni degli enti locali e il ripristino di un’autonomia organizzativa piena che consenta alle Province e alle Città metropolitane di avere la stessa disciplina e le stesse possibilità di assunzione e gestione del personale che oggi hanno i Comuni.

In particolare, relativamente al personale delle Province, occorre infatti aver presente che, con legge 190/14, a seguito della legge 56/14, il legislatore ha introdotto una specifica norma di contenimento della spesa di personale, stabilendo, al comma 421, un limite della suddetta spesa legata unicamente alle funzioni fondamentali, il trasferimento del personale provinciale ad altri enti e il blocco totale delle assunzioni nelle Province.

Solo con la legge 205/2017, a seguito il legislatore ha introdotto un "regime speciale delle assunzioni" per le Province che ha consentito solo in parte il riavvio del turn over del personale. Questo regime, infatti, è troppo stringente, sia per il personale a tempo indeterminato (25% o 100% a senso del rapporto tra spese di personale ed entrate correnti), che per il personale flessibile (25% del 2009).

Le Province in questi anni hanno perso professionalità (il personale del comparto è stato dimezzato) e hanno personale con una anzianità media oltre i 50 anni, sempre più demotivata. La situazione si è appesantita ulteriormente nel 2019 a seguito del pensionamento anticipato del personale interessato all’applicazione della normativa cd. “quota 100”. Nelle selezioni per i concorsi, le Province hanno perso anche di attrattività e fanno fatica, anche dove possono, a reclutare personale con specifiche professionalità, il tutto a scapito dei servizi su tematiche delicate quali le scuole, le strade, i servizi - sempre più richiesti - di assistenza ai Comuni per le funzioni strumentali e la gestione delle stazioni uniche appaltanti.

Occorre pertanto superare i limiti vigenti sulla disciplina delle assunzioni, con particolare attenzione al limite del comma 421 della legge 190/14, in quanto impediscono il pieno ripristino della funzionalità dei servizi, ed estendere alle Province il regime delle assunzioni e del personale previsto per Comuni dal D.L. 34/2019 (cfr. documento allegato).

3. Priorità

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha partecipato ai lavori del tavolo nel quale è stato condiviso un documento sulla semplificazione dell'amministrazione locale che può essere un utile punto di partenza per l'avvio di una strategia nazionale di semplificazione condivisa da tutti i livelli di Governo.

L'evoluzione legislativa degli ultimi anni (di origine nazionale, regionale o europea) ha complicato l'organizzazione e le procedure della PA, precedendo una moltiplicazione di adempimenti in diversi settori dell'amministrazione che, soprattutto per gli enti di piccole dimensioni, rischia di ingessare l'attività amministrativa e la cura degli interessi delle comunità territoriali rappresentate.

Ciò è avvenuto per la contabilità e i controlli, per i vincoli introdotti nell'organizzazione e nella gestione del personale, per la disciplina degli acquisti e dei contratti pubblici, per le normative tecniche di settore, per le discipline di regolazione delle società a partecipazione pubblica e dei servizi pubblici di rilevanza economica, per le prescrizioni in materia di anticorruzione e trasparenza, per i processi di digitalizzazione dei servizi e delle attività informative, per le nuove regole europee sulla privacy.

Nella maggior parte dei casi, le normative introdotte impongono adempimenti organizzativi a tutte le pubbliche amministrazioni, con una clausola di invarianza di spesa, senza differenziare l'intervento tra le amministrazioni di grande e piccola dimensione, e prevedendo soltanto una eventuale facoltà di esercizio associato delle funzioni strumentali, conoscitive e di controllo da parte degli enti più piccoli.

Le riforme recenti dal Parlamento non sono andate, invece, nella direzione di una valorizzazione di tutte le istituzioni della Repubblica ma hanno seguito una logica di accentramento per conseguire obiettivi astratti di razionalizzazione della pubblica amministrazione.

La legge 19 giugno 2019 n. 56, *"Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo"* mirava a costituire nel Dipartimento Funzione Pubblica il cd. *"Nucleo della Concretezza"*, un organismo che mirava a rafforzare le capacità di vigilanza nell'amministrazione in aggiunta ad altri esistenti, affrontava in modo sporadico i temi dell'assenteismo nella PA, della mobilità tra il lavoro pubblico e il lavoro privato, dei buoni pasto.

Il Disegno di legge di *"Deleghe per il miglioramento della pubblica amministrazione"* affronta il tema della riforma della normativa sul lavoro pubblico, relativamente all'accesso al

pubblico impiego, al sistema della valutazione delle Performance nella PA, alla dirigenza, alla mobilità, alla contrattazione.

Questi provvedimenti, tuttavia, non si sono posti in modo organico il tema di una riforma della pubblica amministrazione e di una transizione al Digitale della PA che tenesse conto della pluralità delle amministrazioni pubbliche in cui è articolato il nostro Paese, dando risposta alle loro diverse esigenze.

Avendo apprezzato la volontà del Governo di rivedere alcune decisioni che fortemente impattavano sull'autonomia degli enti locali, come le disposizioni sull'assenteismo e sullo scorrimento delle graduatorie, auspichiamo che la Ministra per la Pubblica amministrazione riprenda un percorso di riforme della pubblica amministrazione condiviso e utilizzi le strutture del Dipartimento della Funzione Pubblica non in un'ottica di accentramento e controllo, ma in una prospettiva di supporto, di incentivo e di valorizzazione delle capacità amministrative di tutte le istituzioni della Repubblica (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni).

La vera priorità da affrontare oggi è un investimento sul capitale umano all'interno delle pubbliche amministrazioni, attraverso processi di formazione e aggiornamento del personale in servizio finalizzati ad accompagnare i processi di riassetto organizzativo che stanno interessando le pubbliche amministrazioni e attraverso processi di reclutamento che consentano di far entrare negli enti locali le nuove leve, per offrire una prospettiva di lavoro dignitoso ai giovani nel nostro Paese e migliorare l'efficienza e la funzionalità dei servizi della pubblica amministrazione.

In questa prospettiva, sarebbe altresì auspicabile una riforma della dirigenza apicale negli enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane) con un ruolo unico dei dirigenti locali gestito da un Organismo paritetico con componenti designati da ANCI, UPI, Dipartimento Funzione Pubblica, Ministero dell'Interno, per superare la diversità di disciplina tra i dirigenti locali (che fanno capo agli enti locali) e i segretari comunali e provinciali (che fanno capo al Ministero dell'Interno).

4. Proposte e soluzioni

La strategia di riforma della pubblica amministrazione e di semplificazione dovrebbe trovare adeguate risposte nell'ambito dei disegni di legge collegati alla legge di bilancio 2020, in materia di semplificazioni normative e amministrative e redazione di testi unici, di razionalizzazione delle misure di trasparenza e anticorruzione, di semplificazione in materia di accesso ordinario e generalizzato agli atti della PA, di responsabilità disciplinari dei dipendenti pubblici, di razionalizzazione delle procedure selettive della PA.

L'Unione delle Province d'Italia ha anche previsto di inserire, tra i collegati alla legge di bilancio 2020, un disegno di legge per la revisione del testo unico degli enti locali, per dare certezza di prospettive e funzionalità alle istituzioni della Repubblica previste in Costituzione

attraverso una riforma strutturale delle Autonomie locali che preveda innanzitutto una chiara definizione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, con la piena autonomia finanziaria e organizzativa degli enti locali per gli investimenti necessari per garantire livelli essenziali di prestazioni in tutto il Paese e con l'obiettivo di una vera semplificazione dell'amministrazione pubblica nel territorio, attraverso la soppressione di organismi, agenzie e società che svolgono impropriamente e senza controllo democratico funzioni che dovrebbero essere di competenza degli enti locali.

Oltre alla semplificazione delle strutture, occorre avviare una semplificazione delle procedure e degli adempimenti per fare in modo che le pubbliche amministrazioni, innanzitutto quelle più piccole e meno organizzate, si concentrino sulle funzioni di amministrazione attiva e sulla cura degli interessi pubblici, come è chiaramente espresso nelle linee guida sui fabbisogni di personale delle pubbliche amministrazioni per le quali il personale addetto a funzioni strumentali e di controllo non dovrebbe sperare il 15% della spesa relativa alle loro dotazioni organiche.

In questa prospettiva, alle Province e alla Città metropolitane occorre attribuire un ruolo più forte nel rapporto con i Comuni, valorizzando le Assemblee dei Sindaci e la Conferenza metropolitana quali sedi istituzionali in cui condividere con i Comuni strategie di semplificazione di tutto il sistema di governo locale.

Accanto alle funzioni di raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnica ed amministrativa agli enti locali del territorio, possono essere attribuite ad esse anche le funzioni di stazione uniche appaltanti, e di gestione dei concorsi e tutte le altre funzioni conoscitive, strumentali e di controllo che possono essere svolte in forma più adeguata in ambito provinciale e metropolitano attraverso centri di competenza che abbiano le professionalità e le risorse adeguate.

Deve essere pertanto rilanciata l'attività avviata dal Dipartimento della Funzione Pubblica attraverso la costituzione della Cabina di regia e dei gruppi di lavoro per il "Patto per la semplificazione" tenendo conto delle seguenti opzioni:

- la semplificazione delle procedure attraverso l'individuazione di moduli unici digitali (che superino la frammentazione delle procedure a livello normativo e amministrativo);
- la differenziazione degli obblighi tra gli enti di grande dimensione e di piccola dimensione, prevedendo i casi in cui questi ultimi possano essere del tutto esonerati dagli adempimenti imposti dalle leggi;
- la previsione per gli enti di piccole dimensioni dell'obbligo di adempiere le prescrizioni imposte dalle leggi sulle funzioni conoscitive, strumentali e di controllo in forma associata, avvalendosi delle strutture e del personale individuati nell'ambito delle Assemblee dei sindaci delle Province o delle Conferenze metropolitane.

Le realtà piccole devono essere tolte dalla “solitudine” in cui operano e messe “in rete” con servizi comuni e trasversali che consentano di liberare risorse da concentrare sulle funzioni fondamentali. La vera spending review a livello locale passa per la specializzazione e l’aggregazione delle funzioni conoscitive, strumentali e di controllo a livello provinciale e metropolitano e non per la moltiplicazione degli oneri a tutti gli enti locali.

Occorre superare la visione del singolo ente attraverso una strategia di aggregazione che può portare anche ad economie di spesa e miglioramento dei servizi, facendo in modo che gli enti più strutturati (le Province e le Città metropolitane, anche con l’aiuto dei Comuni capoluogo) possano mettere le loro strutture a servizio di tutti i Comuni del territorio.

In questa prospettiva, le Province e le Città metropolitane possono diventare il luogo naturale in cui si possono avviare processi di formazione, aggiornamento professionale, reclutamento che interessino tutti gli enti locali del territorio, anche quelli di più piccole dimensioni, sulla base una strategia di rafforzamento delle capacità amministrative condivisa da Governo e Autonomie locali.

Le Province possono contribuire a realizzare obiettivi generali di miglioramento della pubblica amministrazione a livello locale.

Per questi motivi, nella legge di bilancio 2020, occorre inserire disposizioni che consentano alle Province di superare la situazione di difficoltà che è stata evidenziata dalla Relazione 2019 sulla spesa per il personale degli enti territoriali della Corte dei conti.

Le proposte normative contenute nel documento allegato hanno l’obiettivo di permettere alle Province di costruire strutture amministrative adeguate finalizzate a:

- un rafforzamento degli uffici finanziari, tecnici e di progettazione ai fini di esprimere al meglio le capacità di investimento degli enti in un quadro di sana gestione dei bilanci;
- attivare azioni di supporto e accompagnamento ai piccoli e medi Comuni, sia nelle politiche di investimento, sia nell’organizzazione delle funzioni di amministrazione generale, in un’ottica di economie di scala e di efficientamento dei sistemi di governo locale.