

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1689

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ZARDINI, BIONDELLI, CAPONE, COMINELLI, COPPOLA, CRIVELLARI,  
DAL MORO, DE MENECH, D'INCECCO, MANZI, MARTELLA, RIBAUDO,  
SCALFAROTTO, VALERIA VALENTE, VELO, ZAPPULLA**

Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in materia di controllo e valutazione delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni

*Presentata il 14 ottobre 2013*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La burocrazia, l'alta opacità e un sistema debole di controllo e di valutazione comportano un impatto negativo sull'economia, sull'attrazione degli investimenti esteri e sulla credibilità del Paese. Pertanto occorre intervenire con urgenza affinché tali parametri e indicatori migliorino in modo radicale anche attraverso l'inclusione delle autonomie locali nel disegno di cambiamento delle pubbliche amministrazioni: ed è esattamente in quest'ottica che si muove la presente proposta di legge.

Dopo quattro anni dall'emanazione del decreto legislativo n. 150 del 2009, si può affermare che la riforma delle pubbliche amministrazioni ha avuto una scarsa incidenza sulle autonomie locali a causa dei

pochi obblighi (articolo 16, comma 1 in materia di trasparenza), dei molti principi ai quali gli enti interessati dovevano adeguare l'ordinamento (articolo 16, comma 2) e della facoltà di adottare alcuni istituti, tra i quali l'organismo indipendente di valutazione della *performance* (articolo 14) contenuti nel medesimo decreto legislativo. Le autonomie locali hanno scelto di enunciare i principi senza nessuno sviluppo operativo, di trattare la trasparenza come un adempimento e di non introdurre, avendone solo la facoltà, alcuni istituti molto importanti per avviare un percorso di cambiamento.

Il decreto legislativo n. 150 del 2009 si è rivolto quasi completamente e in modo obbligatorio alle amministrazioni centrali

dello Stato e agli enti pubblici non territoriali, trascurando gli enti territoriali e il Servizio sanitario nazionale in materia di trasparenza, di *performance management* e di organismo di valutazione della *performance*. La maggior parte dei comuni capoluogo e delle regioni avevano anticipato la riforma e, pertanto, non hanno incontrato difficoltà ad adeguarsi alla nuova normativa. Molti enti locali, non essendo obbligati dalla normativa, non hanno introdotto gli istituti da essa previsti e si sono limitati ad applicare la trasparenza in modo parziale e per materie che non riguardano gli aspetti dell'organizzazione (indicatori, risorse, andamenti gestionali) e le fasi del ciclo di gestione della *performance*.

La proposta di legge si pone l'obiettivo di rendere obbligatoria per gli enti territoriali e per il Servizio sanitario nazionale l'introduzione della *performance management* attraverso la previsione obbligatoria dei seguenti strumenti manageriali:

1) l'adozione del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* (articolo 7 del decreto legislativo n. 150 del 2009). Per valutare l'efficienza e l'efficacia della produzione di un servizio o di un prodotto e per intervenire con azioni correttive nel caso in cui si presentino scostamenti rispetto al piano è necessario misurare le risorse umane e non impiegate, i tempi di erogazione, nonché la qualità e la quantità del servizio o del prodotto finito. In assenza di tale Sistema si naviga a vista con interventi operativi indipendenti dalle variabili che intervengono nel processo produttivo (risorse umane, fattori produttivi, organizzazione e gestione del processo, qualità e quantità del servizio o del prodotto) con il rischio conseguente di accumulare sprechi) di porre in essere un'organizzazione del processo di produzione non coerente con l'esigenza di erogare servizi di qualità senza dispendio di risorse umane e finanziarie. Il *management* ha bisogno di un sistema di dati e di informazioni elaborate che riflettano lo stato dell'azienda e consentano di effettuare le scelte giuste in sede di pianificazione, di gestione e di

azioni correttive. Robert S. Kaplan e David P. Norton sostengono che le aziende devono iniziare a chiedersi non solo se stanno facendo le « cose bene », ma se stanno facendo le « cose giuste » e raccomandano il miglioramento della *performance* nel bilanciamento dei due fattori. Per i motivi esposti la proposta di legge introduce negli enti territoriali e nel Servizio sanitario nazionale il sistema di *performance management*, allo stato obbligatorio per tutte le pubbliche amministrazioni, ad eccezione degli enti territoriali e del Servizio sanitario nazionale, i quali hanno la facoltà di introdurre tale sistema manageriale e l'obbligo di aggiornare il proprio ordinamento ai contenuti previsti dalla normativa vigente. Tale posizione ha indotto le autonomie locali per diversi motivi, tra cui quelli finanziari e attinenti alla mancanza di un *management* adeguato, ad adottare posizioni di difesa dello *status quo*, evitando così qualsiasi innovazione e sviluppo operativo. Tra le attività dell'allora Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) e ora dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) è prevista la definizione di indicatori comuni di andamento gestionale degli enti locali, classificati per classi di popolazione, delle regioni e del Servizio sanitario nazionale al fine di realizzare il *benchmarking*. Tale comparazione, soggetta alla trasparenza, consente agli enti di replicare le *best practice* e di avviare un processo di miglioramento continuo;

2) l'istituzione dell'Organismo indipendente di valutazione (articolo 14 del decreto legislativo n. 150 del 2009). La letteratura manageriale sulle pubbliche amministrazioni non depone a favore del nucleo di valutazione o dei servizi di controllo interno per l'autoreferenzialità espressa e per i risultati insufficienti conseguiti. Si afferma che tali organismi non hanno sviluppato canali di comunicazione con l'esterno, non hanno inciso sullo sviluppo e sul miglioramento dei servizi e dell'organizzazione del lavoro, non hanno introdotto indicatori di *performance* nelle

pubbliche amministrazioni al fine di realizzare la verifica dei risultati e un *benchmarking* tra le pubbliche amministrazioni e, inoltre, i membri di tali organismi vengono nominati a prescindere dalle conoscenze e dalla professionalità possedute. Tali organismi operano in un'ottica prettamente amministrativa e formalistica, si limitano a poche riunioni l'anno, per la maggior parte dedicate agli aspetti formali dell'erogazione dei premi legati al risultato. In molti comuni è stato nominato tra i membri del nucleo di valutazione il segretario comunale o il direttore generale e in alcuni casi esponenti politici con cariche istituzionali elettive, eliminando così l'indipendenza e l'autonomia a cui si deve ispirare l'organismo di valutazione. Decisione questa non praticabile con i membri dell'organismo indipendente di valutazione. La proposta di legge, al contrario da quanto prescritto dal decreto legislativo n. 150 del 2009, prevede l'istituzione da parte degli enti territoriali e del Servizio sanitario nazionale dell'Organismo indipendente di valutazione della *performance*, che sostituisce i servizi di controllo interno e il nucleo di valutazione, a cui vengono assegnate le attività di controllo strategico e quelle indicate dall'articolo 14, comma 4, dello stesso decreto legislativo. Tale scelta consente agli enti di applicare i contenuti delle circolari della CIVIT in materia di selezione dei membri e di autonomia e indipendenza dell'organismo stesso. I comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti istituiscono l'organismo indipendente di valutazione esclusivamente in forma associata con il limite complessivo di popolazione non inferiore a 5.000 abitanti, ma tale limite può essere modificato prevedendo un limite più alto;

3) tipologia dei controlli interni. Gli strumenti manageriali previsti dal decreto legislativo n. 150 del 2009 sono fondamentali per avviare il processo di miglioramento continuo dei servizi erogati dalle autonomie locali. Infatti, la proposta di legge provvede a collegare il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, di seguito « testo unico », con il

decreto legislativo n. 150 del 2009. Le ultime modifiche del testo unico effettuate alla fine del 2012, infatti, non hanno considerato tra i controlli interni gli strumenti manageriali previsti dal decreto legislativo n. 150 del 2009. La proposta di legge prevede, pertanto, l'introduzione nella tipologia dei controlli interni di cui all'articolo 147 del testo unico degli strumenti che costituiscono il sistema di *performance management* previsti dal decreto legislativo n. 150 del 2009;

4) l'estensione delle materie oggetto della trasparenza, intesa come accessibilità totale (articolo 11 del decreto legislativo n. 150 del 2009). Le autonomie locali che non hanno realizzato il sistema di misurazione e valutazione della *performance* si trovano nell'impossibilità oggettiva per mancanza di dati e di informazioni, garantire la trasparenza sui siti istituzionali delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse, dei risultati dell'attività di misurazione e di valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo dei principi di buon andamento e di imparzialità, nonché la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della *performance*. Rendendo obbligatorio il sistema di *performance*, previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 150 del 2009, è possibile applicare la trasparenza totale nelle materie previste dal medesimo decreto legislativo. Inoltre, la proposta di legge prevede la trasparenza obbligatoria degli atti dell'organismo indipendente di valutazione e dei dati relativi ai debiti dell'ente (ammontare dei debiti, numero delle imprese creditrici e tempo medio di pagamento. La trasparenza se costruita su un sistema di *performance management* consente ai cittadini di effettuare gli opportuni controlli sulle prestazioni erogate e al *management* di conoscere in ogni momento l'andamento gestionale dell'ente e di intervenire per mutare il percorso nell'interesse dell'ente e dei cittadini che sono i destinatari dei servizi. Non bastano piccoli correttivi a vista per migliorare la

*performance* delle pubbliche amministrazioni, ma occorre introdurre un sistema di *performance management* trasparente ed efficace.

Si ritiene utile, per i fini esposti, prevedere un confronto con l'Associa-

zione nazionale dei comuni italiani, con l'Unione delle province d'Italia e con la Conferenza delle regioni e delle province autonome per migliorare la proposta di legge, rafforzare i fattori di cambiamento e superare lo *status quo* degli enti territoriali.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Modifiche all'articolo 147 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di controlli interni degli enti locali).*

1. All'articolo 147 testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 3 sono inseriti i seguenti:

« 3-*bis*. Gli enti locali adeguano il loro ordinamento ai princìpi e agli obblighi contenuti nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, allo scopo di:

a) attuare i contenuti e le finalità previsti dall'articolo 7 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, con l'adozione del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* e la valutazione annuale della *performance* organizzativa e individuale;

b) esercitare le attività di cui all'articolo 14, comma 4, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e il controllo strategico mediante l'Organismo indipendente di valutazione della *performance*.

3-*ter*. Al fine di cui al comma 3-*bis* gli enti locali istituiscono l'organismo indipendente di valutazione della *performance*, che sostituisce i servizi di controllo interno e il nucleo di valutazione, al fine di completare il processo di misurazione e valutazione della *performance*. I comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti istituiscono l'organismo indipendente di valutazione esclusivamente in forma associata, con il limite complessivo di popolazione non inferiore a 5.000 abitanti »;

b) il comma 4 è sostituito dal seguente:

« 4. Fermo restando quanto stabilito dai commi 3-*bis* e 3-*ter* del presente articolo, nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, gli enti locali disciplinano il sistema dei controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, anche in deroga agli altri principi di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e successive modificazioni. Partecipano all'organizzazione del sistema dei controlli interni il segretario dell'ente, il direttore generale, ove previsto, e i responsabili dei servizi ».

#### ART. 2.

(*Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in materia di controllo e valutazione degli enti territoriali*).

1. Al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 13, comma 6, è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

« *p-bis*) definisce gli indicatori comuni di andamento gestionale degli enti locali, classificati per classi di popolazione, e delle regioni allo scopo di realizzare un quadro comparativo della *performance* degli enti territoriali e assicura la sua diffusione attraverso la pubblicazione nel proprio sito istituzionale e il suo collegamento con i siti dei medesimi enti territoriali »;

b) all'articolo 16, il comma 1 è sostituito dal seguente:

« 1. Negli ordinamenti delle regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, nel rispetto dell'autonomia costituzionalmente garantita, e degli enti locali trovano diretta applicazione le disposizioni degli articoli 7, commi 1 e 2, lettera a), e 14 del presente decreto, nonché degli articoli 1, comma 1, e 10, commi

4 e 8, del decreto legislativo 14 marzo 2003, n. 33, e successive modificazioni ».

ART. 3.

*(Modifica all'articolo 8 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in materia di amministrazione trasparente).*

1. Al comma 8 dell'articolo 10 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sono aggiunte, in fine, le seguenti lettere:

« *d-bis*) le relazioni e le deliberazioni dell'organismo indipendente di valutazione;

*d-ter*) l'ammontare dei debiti, il numero delle imprese creditrici e il tempo medio di pagamento relativo agli acquisti di beni, servizi e forniture ».

€ 1,00



\*17PDL0016711\*