

## COMMISSIONI RIUNITE

### I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e XI (Lavoro pubblico e privato)

#### S O M M A R I O

#### SEDE REFERENTE:

Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo. C. 1433 Governo, approvato dal Senato, e C. 781 Ravetto ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	4
ALLEGATO ( <i>Proposte emendative approvate</i> ) .....	10

#### SEDE REFERENTE

*Martedì 26 marzo 2019. — Presidenza del presidente della I Commissione Giuseppe BRESCIA. — Interviene il sottosegretario di Stato per la pubblica amministrazione Mattia Fantinati.*

#### La seduta comincia alle 13.55.

**Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo.**

**C. 1433 Governo, approvato dal Senato, e C. 781 Ravetto.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 21 marzo 2019.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, ricorda che nella seduta del 21 marzo scorso i relatori e il rappresentante del Governo hanno espresso i pareri sulle proposte emendative presentate.

Informa che il gruppo MoVimento 5 Stelle ha ritirato tutti i propri emenda-

menti ad esclusione dei seguenti: Liuzzi 1.22, Amitrano 1.36, Alaimo 4.28 e 4.74.

Avverte inoltre che nell'emendamento Epifani 4.48, pubblicato a pagina 44 del fascicolo degli emendamenti del 6 marzo scorso, al capoverso « comma 7-*quater* » le parole: « lettera *e*) » devono intendersi sostituite dalle seguenti: « lettera *c*) ».

Segnala quindi che le Commissioni passeranno ora alla votazione delle proposte emendative riferite all'articolo 1.

Paolo ZANGRILLO (FI), illustrando il suo emendamento 1.1, identico agli emendamenti Schullian 1.2, Rampelli 1.3 e Frassinetti 1.4, osserva che la soppressione dell'articolo 1, con il conseguente superamento della previsione dell'istituzione del Nucleo della concretezza, contribuirebbe a fare chiarezza sulle molteplici contraddizioni che riguardano le finalità, i compiti e la struttura di tale organismo, a cominciare dalla sua denominazione, in cui si fa riferimento ad « azioni concrete », come se le azioni amministrative non fossero concrete per loro stessa natura. In relazione ai compiti e alle finalità del Nucleo, sottolinea che esso appare quasi totalmente sovrapponibile all'Ispettorato per la funzione pubblica e all'Unità per la sempli-

ficazione e la qualità della regolazione, le cui competenze sono comunque fatte salve. Infine, rileva che, a fronte del compito di assicurare la concreta realizzazione delle misure del Piano triennale in tutte le pubbliche amministrazioni, la previsione di sole cinquantatré unità di personale rivela la natura velleitaria dell'intera iniziativa.

Antonio VISCOMI (PD), preannunciando, anche a nome del gruppo Partito Democratico, il voto favorevole sugli identici emendamenti Zangrillo 1.1, Schullian 1.2, Rampelli 1.3 e Frassinetti 1.4, dichiara di ritenere auspicabile la soppressione dell'articolo 1 del provvedimento, in quanto suscettibile di avere un impatto negativo sulla pubblica amministrazione. Le proposte emendative volte a sopprimerlo o a modificarlo sono tutte dirette, a suo avviso, a svelare l'inganno sotteso all'intero provvedimento, che gli appare come l'ennesimo tentativo di un Ministro della pubblica amministrazione, dalla riforma del 1992 in poi, di lasciare la propria impronta, con un intervento legislativo, in un ambito estremamente complesso, che avrebbe piuttosto bisogno di interventi di natura organizzativa. Quello oggi all'esame è un tentativo, che definirebbe retorico, di intervenire con un approccio unitario e privo di articolazioni in una realtà estremamente variegata, a volte senza specificare in che modo si intendano rispettare le competenze costituzionalmente garantite, ad esempio delle regioni. In definitiva, non considera quello proposto dal Governo uno strumento adeguato al raggiungimento dell'obiettivo di migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione.

Carmela BUCALO (FdI), in qualità di cofirmataria degli emendamenti Rampelli 1.3 e Frassinetti 1.4, ritiene impossibile che una struttura con cinquantatré unità di personale possa fare fronte a compiti che riguardano un ambito vastissimo, articolato in più di cinquantacinquemila enti su tutto il territorio nazionale.

Carlo FATUZZO (FI), in qualità di cofirmatario dell'emendamento Zangrillo

1.1, ritiene che il provvedimento avrà un impatto negativo sulla pubblica amministrazione, aumentando i vincoli burocratici, contrariamente ai più elementari principi di snellimento dell'azione amministrativa, e imprimendo una deriva centralistica, anche attraverso l'attribuzione di ulteriori compiti ai prefetti, che si sorprende sia stata avallata dai deputati della Lega. Tra le molte criticità ravvisabili, inoltre, segnala la mancanza di chiarezza sul soggetto cui compete verificare la correttezza dell'operato del Nucleo della concretezza.

Le Commissioni respingono gli identici emendamenti Zangrillo 1.1, Schullian 1.2, Rampelli 1.3 e Frassinetti 1.4.

Paolo ZANGRILLO (FI), intervenendo sull'emendamento Sisto 1.6, di cui è cofirmatario, ritiene più funzionale al raggiungimento dell'obiettivo di migliorare la qualità dell'azione amministrativa la predisposizione di un piano triennale dei fabbisogni di personale, che tenga conto non solo delle competenze dei dipendenti, ma anche dei carichi di lavoro che sono loro attribuiti.

Le Commissioni respingono l'emendamento Sisto 1.6.

Antonio VISCOMI (PD), illustrando il suo emendamento 1.7, fa notare che esso prevede una modifica testuale relativa alla denominazione del Nucleo della concretezza, evidenziando come la formulazione attuale del testo appaia caratterizzata da un lessico normativo retorico, adatto più ai *mass media* che alle aule legislative.

Le Commissioni respingono l'emendamento Viscomi 1.7.

Paolo ZANGRILLO (FI) illustra l'emendamento Polverini 1.11, di cui è cofirmatario, rilevando come esso miri a salvaguardare l'autonomia gestionale degli enti locali.

Carlo FATUZZO (FI) condivide la finalità dell'emendamento 1.11, non comprendendo la ragione per cui, da un lato, si intenda sottoporre gli enti locali al controllo, e, dall'altro, se ne prevede un simile coinvolgimento.

Antonio VISCOMI (PD), dopo aver rilevato che non è in discussione il coinvolgimento delle regioni, che peraltro riterrebbe costituzionalmente legittimo trattandosi di regolamentare la materia relativa all'organizzazione di tali enti, quanto l'opportunità di intervenire, attraverso un organismo con risorse di personale limitate, su assetti istituzionali così vasti degli enti territoriali, che richiederebbero, peraltro, la disponibilità di competenze ben più ampie.

Debora SERRACCHIANI (PD) evidenzia come il tema in esame sia delicato, riguardando sia il rispetto della specifica autonomia organizzativa di ciascuna regione, che è costituzionalmente garantita, sia l'esigenza un coordinamento del testo in esame con la normativa vigente in materia, senza il quale si produrrebbe l'effetto, opposto a quello perseguito dal disegno di legge, di determinare un rallentamento dell'azione della pubblica amministrazione e un minore controllo su di essa. Osserva, dunque, che il provvedimento reca un intervento normativo scomposto, che rischia, inoltre, di alterare il sistema di pesi e contrappesi attualmente previsto nell'ordinamento, incidendo sulle competenze delle regioni.

Le Commissioni respingono l'emendamento Polverini 1.11.

Debora SERRACCHIANI (PD), intervenendo sugli identici emendamenti Epifani 1.12, Pella, 1.13, Rizzetto 1.14 e Prisco 1.26, fa notare che essi mirano, tra l'altro, a sopprimere quella parte del testo che attribuisce al prefetto determinate funzioni. Fa presente che tali attribuzioni, senza un opportuno coordinamento, rischiano di sovrapporsi a quelle già previste dalla normativa vigente, con il rischio di

creare problemi alla pubblica amministrazione.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante gli impianti audiovisivi di ripresa a circuito chiuso.

Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Antonio VISCOMI (PD) fa notare che quella stessa parte politica – ovvero la Lega – che oggi propone, con il testo in esame, di ampliare il ruolo di controllo dei prefetti sugli enti locali, in passato sostenne battaglie per sopprimere le prefetture, che egli, al contrario, giudica una colonna portante del sistema istituzionale. Evidenzia come quello schieramento politico, soprattutto negli anni '90, considerava i prefetti, intesi come organi del Ministero dell'interno operativi sul territorio, un ostacolo all'autonomia degli enti territoriali.

Carlo FATUZZO (FI) ritiene che il testo in esame preveda una eccessiva duplicazione di organismi deputati al controllo sugli enti locali, giudicando altresì paradossale che sia proprio la Lega ad ampliare le funzioni di quei prefetti per la cui soppressione in passato ha svolto, anche a livello locale, lunghe battaglie politiche. Auspica quindi l'approvazione degli identici emendamenti Epifani 1.12, Pella, 1.13, Rizzetto 1.14 e Prisco 1.26.

Le Commissioni respingono gli identici emendamenti Epifani 1.12, Pella, 1.13, Rizzetto 1.14 e Prisco 1.26.

Antonio VISCOMI (PD) illustra il suo emendamento 1.16, facendo notare come esso, prevedendo l'approvazione di linee guida in luogo di un piano triennale, miri a tutelare l'autonomia organizzative degli enti locali.

Le Commissioni respingono l'emendamento Viscomi 1.16.

Debora SERRACCHIANI (PD), illustra l'emendamento Gribaudo 1.17, rilevando come, in presenza di un incremento dei controlli sulla pubblica amministrazione, sia quantomeno opportuno – per limitare gli scompensi che, a suo avviso, si determineranno nel sistema – prevedere un adeguato coinvolgimento delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Dopo aver altresì rilevato che l'emendamento prevede di aggiungere ai contenuti del Piano triennale le azioni dirette a predisporre piani industriali per ciascuna delle pubbliche amministrazioni, auspica una seria riflessione su tali questioni, chiedendo un accantonamento dell'emendamento Gribaudo 1.17.

Antonio VISCOMI (PD) fa notare come la formulazione dell'emendamento Gribaudo 1.17, nel far riferimento alla semplice consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, appaia rispettosa della normativa legislativa vigente e delle norme generali in tema di contrattazione collettiva.

Dopo aver rilevato che sulla materia oggetto del provvedimento, in relazione all'organizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, già vigono le disposizioni previste nei contratti collettivi, ritiene necessario conferire dignità legislativa a taluni principi, al fine di prevenire un conflitto tra fonte e scongiurare i rischi un contenzioso.

Carla CANTONE (PD) dopo aver evidenziato che la consultazione delle organizzazioni sindacali, nelle materie relative all'organizzazione del lavoro, è già prevista dalla contrattazione collettiva, giudica anomalo che essa non sia stata prevista nel provvedimento in esame.

Carlo FATUZZO (FI) condivide le finalità dell'emendamento Gribaudo 1.17, ritenendo opportuno un coinvolgimento delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, a fronte di talune disposizioni riguardanti

i lavoratori, come quelle che prevedono il trattamento dei dati biometrici.

Virginio CAPARVI (Lega), *relatore per la XI Commissione*, concorda con la richiesta di accantonare l'emendamento Gribaudo 1.17.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, avverte che l'emendamento Gribaudo 1.17 si intende accantonato.

Antonio VISCOMI (PD), illustrando l'emendamento Gribaudo 1.18, di cui è cofirmatario, rileva come esso sia volto a introdurre chiarezza nella definizione del rapporto tra le competenze del Nucleo della concretezza e quelle dell'Ispettorato per la funzione pubblica. Ricorda come la stessa Ministra Bongiorno abbia sottolineato la diversità di ruolo fra il Nucleo e l'Ispettorato e rileva come il testo del provvedimento possa viceversa comportare il rischio di una sovrapposizione di ruoli, in particolare laddove si volessero affidare al Nucleo della concretezza, anziché compiti di supporto e di promozione nei confronti delle pubbliche amministrazioni, funzioni di controllo e di verifica della conformità dell'azione amministrativa ai principi di buon andamento e imparzialità, che dovrebbero essere invece proprie dell'Ispettorato.

Debora SERRACCHIANI (PD), associandosi alle considerazioni del deputato Viscomi, ricorda come, secondo quanto precisato dalla Ministra Bongiorno, al Nucleo della concretezza siano affidati esclusivamente compiti di coordinamento di funzioni già previste e rileva come l'emendamento 1.18 vada in questa direzione, specificando, al fine di evitare sovrapposizioni, che le funzioni in materia di verifica della corretta applicazione delle disposizioni e della conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento restano di competenza dell'Ispettorato per la funzione pubblica.

Le Commissioni respingono l'emendamento Gribaudo 1.18.

Antonio VISCOMI (PD), intervenendo sull'emendamento Gribaudo 1.19, di cui è cofirmatario, rileva come esso risponda alla stessa *ratio* dell'emendamento Gribaudo 1.18.

Le Commissioni respingono l'emendamento Gribaudo 1.19.

Debora SERRACCHIANI (PD), illustrando l'emendamento Gribaudo 1.20, di cui è cofirmataria, rileva come esso sia volto a chiarire, nel senso precisato nel corso del suo precedente intervento, le funzioni del Nucleo della concretezza, prevedendo che il Piano triennale delle azioni concrete per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni contenga le azioni dirette a « sostenere » – anziché « garantire » – la corretta applicazione delle disposizioni in materia di organizzazione e funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Rileva come l'accoglimento di questa proposta emendativa minimale costituirebbe almeno un piccolo segnale da parte della maggioranza, dopo che numerose proposte emendative presentate dal suo gruppo sono state dichiarate inammissibili o sono state oggetto di parere contrario.

Le Commissioni respingono l'emendamento Gribaudo 1.20.

Stefano LEPRI (PD), intervenendo sull'emendamento a sua firma 1.21, rileva come esso risponda alla stessa *ratio* dell'emendamento Gribaudo 1.20.

Le Commissioni respingono l'emendamento Lepri 1.21 e approvano l'emendamento Liuzzi 1.22 (*vedi allegato*).

Antonio VISCOMI (PD), intervenendo sull'emendamento a sua firma 1.23, rileva come esso sia volto a prevedere che gli interventi contenuti nel Piano triennale delle azioni concrete per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni vertano sulla conformità ai principi di imparzialità e buon andamento non già dell'attività amministrativa, bensì dell'attività gestionale della pubblica amministrazione. Richiama

l'attenzione sul fatto che non si tratta di una modifica meramente lessicale, ma di una precisazione volta ad evitare, anche al fine di prevenire un prevedibile contenzioso in sede giurisdizionale, che l'oggetto delle funzioni del Nucleo della concretezza sia costituito dall'attività amministrativa, come definita dalla legge n. 241 del 1990. Rileva come la formulazione del testo del provvedimento si presti a equivoci, rischiando di confondere aspetti amministrativi e aspetti gestionali e di introdurre un'ulteriore e inopportuna forma di controllo dell'attività amministrativa.

Le Commissioni respingono l'emendamento Viscomi 1.23.

Antonio VISCOMI (PD), intervenendo sull'emendamento a sua firma 1.24, rileva come esso risponda alla stessa *ratio* dell'emendamento a sua firma 1.23.

Le Commissioni respingono l'emendamento Viscomi 1.24.

Antonio VISCOMI (PD), intervenendo sull'emendamento a sua firma 1.27, rileva come esso sia volto a sopprimere la previsione per cui i verbali redatti in occasione di sopralluoghi e visite presso comuni e altri enti locali sono trasmessi al prefetto. Ritiene infatti apprezzabile l'intento di valorizzare il ruolo dei prefetti, ma osserva come la norma rischi di creare sovrapposizioni, introducendo inopportuna un'ulteriore ipotesi di controllo dell'attività degli enti locali in aggiunta a quelle già previste.

Debora SERRACCHIANI (PD) chiede un chiarimento ai relatori circa le conseguenze dell'eventuale mancata trasmissione dei verbali al prefetto, ritenendo singolare che la norma introduca un obbligo senza stabilire alcuna conseguenza nel caso di violazione dello stesso.

Carlo FATUZZO (FI) dichiara di sottoscrivere l'emendamento Gribaudo 1.27.

Le Commissioni respingono l'emendamento Gribaudo 1.27.

Carlo FATUZZO (FI), illustrando l'emendamento a sua firma 1.29, sottolinea come esso sia volto a prevedere che i verbali redatti in occasione di sopralluoghi e visite presso comuni e altri enti locali, oltre ad essere trasmessi al prefetto (atteso che gli emendamenti diretti a sopprimere tale obbligo di trasmissione sono stati respinti), siano pubblicati sul sito istituzionale del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, anche al fine di consentire agli altri comuni ed enti locali di prenderne conoscenza.

Le Commissioni respingono l'emendamento Fatuzzo 1.29.

Paolo ZANGRILLO (FI) illustra l'emendamento Sisto 1.31, di cui è cofirmatario, il quale intende chiarire entro quale termine le pubbliche amministrazioni debbano comunicare al Nucleo della concretezza in merito all'attuazione delle misure correttive indicate.

Le Commissioni approvano l'emendamento Sisto 1.31 (*vedi allegato*).

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, in considerazione dell'imminente ripresa della seduta dell'Assemblea, rinvia il seguito dell'esame alla seduta già convocata per domani.

**La seduta termina alle 15.**

ALLEGATO

**Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo (C. 1433 Governo, approvato dal Senato, e C. 781 Ravetto).**

**PROPOSTE EMENDATIVE APPROVATE**

*Al comma 1, capoverso Art. 60-bis, comma 2, lettera a), sostituire le parole: e funzionamento con le seguenti: , funzionamento, trasparenza e digitalizzazione.*

- 1. 22.** Liuzzi, Macina, Dieni, Alaimo, Davide Aiello, Baldino, Berti, Bilotti, Brescia, Maurizio Cattoi, Corneli, D'Ambrosio, Dadone, Forciniti, Parisse, Elisa Tripodi, Amitrano, Ciprini, Costanzo, Cubeddu, De Lorenzo, Giannone, Invi-

dia, Pallini, Perconti, Segneri, Siragusa, Tripiedi, Tucci, Vizzini.

*Al comma 1, capoverso Art. 60-bis, comma 6, sostituire le parole: alla tempestiva con le seguenti: entro quindici giorni alla.*

- 1. 31.** Sisto, Calabria, Zangrillo, Polverini, Cannatelli, Fatuzzo, Milanato, Rotondi, Santelli, Sarro, Scoma, Tartaglione, Musella, Ravetto.