

CAMERA DEI DEPUTATI N. 409

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SAVINO, RENZULLI

Legge quadro sulla organizzazione
della pubblica amministrazione

Presentata il 24 aprile 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — Senza la riforma della pubblica amministrazione non si salva né la finanza pubblica né il *Welfare*. E non si neutralizzano né gli effetti devastanti che il *deficit* scarica sull'economia nazionale, sui suoi squilibri interni e comunitari; né la divaricazione dei cittadini-utenti dallo Stato (e dalla « politica ») per l'inefficienza dei servizi.

Tentare, perciò, tale riforma significa non tanto o soltanto disegnare una semplificata architettura strutturale (articoli 2 e 3), ma — innanzitutto — mutare l'orientamento culturale che pervade la pubblica amministrazione (articolo 4). Significa, in altre parole, non sfuggire alla necessità di affrontare effettivamente i problemi e di aprire (finalmente) gli occhi alle tendenze del mondo moderno.

Nel contesto del mercato, nemmeno la pubblica amministrazione può sottrarsi al

principio del « successo secondo risultati ». Perciò il legislatore ha l'obbligo di prenderne atto e di misurarsi con una impostazione del *Welfare* che ponga questo principio al servizio « dei diritti individuali e collettivi » (articolo 1).

Da queste premesse, onorevoli colleghi, la formula che si ha l'onore di proporre alla vostra attenzione si condensa essenzialmente in tre punti:

1) autonomia di ciascuna struttura operativa della pubblica amministrazione, sia che si tratti delle direzioni centrali o periferiche dello Stato, sia che si tratti delle unità operative di servizio dipendenti dallo Stato (musei, scuole, tribunali, eccetera) o da altri enti pubblici (ospedali, asili nido, in generale servizi per la qualità della vita);

2) dotazioni « annuali immodificabili » (con organici-tipo e con mezzi finan-

ziari) per ciascuna unità operativa di servizio, sia statale che di altro ente pubblico;

3) ricorso al mercato degli utenti e/o agli accordi di programma preventivi con gli enti di appartenenza per eventuali spese aggiuntive.

In questo contesto, la responsabilità di ciascun operatore sarebbe sollecitata dal successo (anche economico) e dalla caduta delle pastoie burocratiche. E sarebbe possibile una maggiore efficienza e una minore onerosità dei servizi, posto che il *budget* predeterminato ed imm modificabile, sconfiggendo l'assurdità dell'attuale rimborso « a piè di lista », eviterebbe i ricorrenti « buchi » finanziari (puntualmente imprevisti) e porrebbe la base per la certezza della spesa e per il suo controllo.

Lungo questa strada, che è in realtà quella della riforma del *Welfare*, la proposta affronta anche specifiche questioni: importanti in sé o strumentali alla « mutazione culturale » necessaria a rilanciare il *Welfare*.

E tali questioni sono:

a) la programmazione nazionale e regionale dei servizi, secondo criteri obiettivi (*standard* di efficienza e bacini d'utenza), per il riequilibrio fra le regioni e per l'ubicazione ottimale sul territorio di ciascuna struttura (articolo 5);

b) l'assegnazione di competenze « chiare e distinte » alle diverse strutture e la « concentrazione » di tutti gli interventi relativi ad opere edili (anche di restauro), in apposite unità operative provinciali e comunali con il conseguente « ritiro » dello Stato e delle regioni da compiti per i quali è giusto prevalga la netta distinzione « dialettica » tra controllore e controllato e si affermino i principi della specializzazione, della trasparenza e del controllo sociale (articolo 3);

c) la mobilità annuale dei dirigenti statali e il contratto temporaneo con esperti anche per le direzioni centrali, seb-

bene nella misura limitata già prevista per il nuovo Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (articolo 6);

d) la mobilità del personale in tutta la pubblica amministrazione (ruolo unico) senza ulteriori impermeabilità di settori o di enti, e pensionamento anticipato per favorire l'adeguamento agli organici-tipo da prevedere con programma nazionale (articolo 5);

e) i compiti di programmazione, coordinamento e controllo ai Ministeri, che li esercitano anche attraverso provveditorati e soprintendenze (articolo 2);

f) l'erogazione diretta degli stipendi da parte del Tesoro a tutti gli operatori dei servizi (anche dipendenti da unità sanitarie locali, comuni e province) (articolo 5);

g) la regolamentazione delle autonomie operative da parte:

della Presidenza del Consiglio dei ministri, per le unità operative statali;

dei Ministeri, per le loro strutture centrali e periferiche;

delle regioni, per le unità dipendenti dalle unità sanitarie locali, province e comuni (articolo 4).

Già queste innovazioni « secondarie » potrebbero « urtare » la prassi consolidata e i vecchi equilibri, dai quali pur derivano le inefficienze, gli sprechi e le stesse ingiustizie.

E tuttavia, per quanto appaia difficile rimuovere l'esistente, non crediamo, onorevoli colleghi, si possa continuare ad assecondarlo restando fuori dall'Europa e dal mondo moderno.

Le difficoltà oggettive della finanza pubblica ed ora anche il « dissenso » sociale intorno al *Welfare* obbligano al cambiamento sia coloro che aspirano a nuovi traguardi di benessere per l'intera società, sia chi ritiene semplicemente insostenibile e priva di sbocchi la situazione attuale.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Finalità della pubblica amministrazione).

1. L'amministrazione pubblica garantisce il compiuto esercizio dei diritti individuali e collettivi, assicurando i servizi necessari allo scopo. Essa si articola in amministrazione statale, regionale, provinciale e locale.

ART. 2.

(Articolazione).

1. L'amministrazione statale si compone di:

a) Ministeri centrali, ciascuno con compiti:

1) di programmazione generale dei servizi di competenza;

2) di assegnazione finanziaria per le strutture di cui alla lettera b) e per l'amministrazione regionale, provinciale e locale;

3) di coordinamento orizzontale e verticale, necessario alla compiuta efficienza dei servizi;

4) di controllo preventivo e consuntivo rispetto alle strutture periferiche di cui alle lettere b) e c);

b) strutture statali di livello regionale e provinciale con compiti di programmazione, assegnazione finanziaria, direzione e controllo rispetto alle unità operative statali, dirette o convenzionate, nonché di supervisione o soprintendenza, ai sensi del comma 3 dell'articolo 3;

c) unità operative statali o di altre amministrazioni pubbliche con compiti di servizio nei singoli settori.

ART. 3.

(Unità operative).

1. Le amministrazioni regionali, provinciali e comunali, ciascuna alle dipendenze del rispettivo ente, assolvono alle funzioni ed ai compiti di propria competenza, avvalendosi di unità operative dello stesso tipo e con le medesime finalità di quelle di cui alla lettera *c)* del comma 1 dell'articolo 2, destinate al miglioramento della qualità della vita.

2. Tutti gli interventi per la realizzazione o il restauro di opere edili, anche se finanziati dallo Stato o dalle regioni, sono curati, direttamente o indirettamente, da unità operative comunali o provinciali, secondo l'area territoriale di riferimento.

3. I Ministeri competenti, attraverso appositi provveditorati e soprintendenze, esercitano la supervisione ed il controllo per le opere ed i programmi statali.

ART. 4.

(Autonomia e competitività dei servizi).

1. A ciascuna delle strutture statali di cui all'articolo 2 e delle unità operative dipendenti da regioni, province e comuni, per il funzionamento dei servizi cui sono preposte, è assegnata una dotazione finanziaria annuale immodificabile a proiezione pluriennale. L'assegnazione è disposta dalla legge finanziaria nazionale, direttamente a favore del Tesoro.

2. Ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione, specifiche disposizioni normative definiscono l'autonomia gestionale, amministrativa ed organizzativa delle strutture ed unità di cui al comma 1 del presente articolo. Esse, in applicazione della presente legge, ed entro sei mesi dalla data della sua entrata in vigore, sono emanate:

a) dal Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, per le strutture centrali e periferiche dei Ministeri;

b) dai singoli Ministri, per le strutture statali di cui alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 2 e per le unità operative statali di cui alla lettera c) comma 1 dello stesso articolo, 2;

c) dalle regioni, per le unità operative delle altre amministrazioni di cui al comma 1 dell'articolo 3.

3. L'autonomia di cui al comma 2 è finalizzata alla competitività del servizio pubblico ed al pareggio obbligatorio del bilancio finanziario.

4. I regolamenti di cui alle lettere a) e b) del comma 2 sono sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia.

ART. 5.

(Programmazione centrale degli organici e loro adeguamento).

1. Gli organici funzionali delle strutture e delle unità di cui agli articoli 2 e 3, nell'ambito di un ruolo unico nazionale, sono definiti d'intesa tra i Ministeri interessati, sulla base di un programma nazionale redatto secondo parametri obiettivi che individuino le tipologie ottimali in rapporto con i bacini d'utenza e con gli *standard* d'efficacia.

2. Gli organici e le situazioni di fatto, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, si adeguano al programma di cui al comma 1 con un piano di mobilità riferito all'intero comparto pubblico e, in via subordinata, con un piano di pensionamento anticipato.

3. L'amministrazione di tutto il personale impiegato a copertura degli organici e la redazione del programma e del piano di cui ai commi 1 e 2 sono di competenza del Ministro per la funzione pubblica. L'erogazione delle retribuzioni e delle dotazioni annuali è effettuata direttamente, per tutto il personale, dal Ministero del tesoro.

4. Le regioni, nell'ambito dei parametri e delle direttive fissati dal programma nazionale, decidono l'ubicazione delle

strutture di cui agli articoli 2 e 3, in armonia con i loro piani di assetto territoriale.

5. Gli enti regionali, provinciali e locali e le rispettive unità operative, secondo accordi di programma da deliberare nelle rispettive assemblee entro il mese di dicembre di ogni anno, assumono a proprio carico gli eventuali costi aggiuntivi rispetto a quelli dello Stato in relazione agli organici funzionali e alla dotazione finanziaria annuale.

ART. 6.

(Temporaneità degli incarichi direttivi).

1. I regolamenti emanati ai sensi delle lettere *a)* e *b)* del comma 2 dell'articolo 4 devono prevedere:

a) la cadenza annuale nell'assegnazione degli incarichi delle direzioni centrali e periferiche;

b) l'impiego temporaneo di esperti esterni a contratto, in misura non inferiore al 30 per cento dell'organico delle direzioni centrali, per la durata dell'incarico ministeriale.

ART. 7.

(Ministri senza portafoglio).

1. Le norme attuative della presente legge di cui alle lettere *a)* e *b)* del comma 2 dell'articolo 4 sono adottate, per la parte di rispettiva competenza, anche dai Ministri senza portafoglio aventi compiti di coordinamento nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri.