



Disegno di legge governativo recante

“Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”

(Atto Senato n. 1577)

Selezione dei principali emendamenti ANCI - UPI presentati in
I Commissione Affari Costituzionali – Senato della Repubblica

Roma, 13 novembre 2014

Premessa.

Il perimetro essenziale della riforma della pubblica amministrazione è stato definito nell'accordo interistituzionale "Italia semplice", siglato tra il Governo e le autonomie territoriali, che mira a ripensare l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, valorizzando il capitale umano e semplificare l'amministrazione attraverso la sua digitalizzazione. In tale sede si è stabilito un principio di condivisione delle proposte normative finalizzate al riassetto dell'organizzazione dei pubblici uffici.

Dopo la conversione del decreto legge n. 90/2014, contenente le misure di riorganizzazione considerate urgenti, attraverso il confronto sul ddl AS 1577 si completano le fondamenta su cui poggia il progetto di complessiva riforma della pubblica amministrazione presentato dal Governo.

E' indispensabile che gli interventi normativi previsti nel ddl AS 1777 portino effettivamente ad una semplificazione del quadro normativo di disciplina della pubblica amministrazione, attraverso interventi puntuali che invece di aggiungere nuove norme, puntino a semplificare l'ordinamento con l'introduzione di poche regole certe e destinate a durare nel tempo.

Occorre aggiungere che la riforma della pubblica amministrazione è strettamente collegata con la necessità di definire un più complessivo percorso di riordino istituzionale che completi la riforma delle istituzioni locali avviata dalla legge 56/14, che porterà all'istituzione delle Città metropolitane, alla trasformazione delle Province in enti di secondo livello strettamente legati ai Comuni del territorio e alla costituzione di Unioni di Comuni, ripensando tutta la pubblica amministrazione statale (centrale e periferica), regionale e locale. Se si intende completare con successo un percorso di tale complessità è indispensabile non trascurare il punto di vista, la sensibilità e le esigenze di chi è chiamato a governare gli enti di prossimità, quelli che in prima istanza forniscono i servizi e le risposte alle comunità locali.

Accelerazione e semplificazione nei servizi per cittadini e imprese; autotutela amministrativa

La delega prevista nell'articolo 1 non deve comportare un appesantimento di adempimenti in capo agli enti locali relativamente alla ricognizione dei procedimenti amministrativi e deve essere invece finalizzata a semplificare l'attività amministrativa, anche attraverso il ricorso alle informazioni e ai servizi in rete e alla digitalizzazione delle procedure. Si veda il richiamo in premessa dell'intesa istituzionale su Italia Semplice.

L'art. 5 del ddl AS 1577 pone il tema di una revisione di una parte sostanziale della disciplina del procedimento amministrativo contenuta nella legge 241/90 in materia di autotutela amministrativa. L'emendamento proposto da ANCI è finalizzato ad eliminare un elemento di aleatorietà potenzialmente atto a sviluppare contenzioso amministrativo, in merito alla natura prevedibile o meno del mutamento della situazione di fatto rispetto al momento di adozione del provvedimento.

Disposizioni in materia di anticorruzione, pubblicità, trasparenza

L'articolo 6 del ddl AS 1577 si pone giustamente l'obiettivo di rivedere le disposizioni dei decreti legislativi 33 e 39 del 2013 attuative della legge n. 190/2012 in modo da chiarire meglio l'ambito applicativo dei provvedimenti e semplificare gli adempimenti richiesti alle pubbliche amministrazioni.

In questa prospettiva andrebbero tuttavia precisati i criteri direttivi della delega prevedendo modifiche puntuali sui seguenti punti:

- limiti temporali e geografici delle incompatibilità e inconfiribilità;
- semplificazione degli adempimenti relativi alla redazione dei piani anticorruzione e trasparenza, prevedendo la possibilità per gli enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane) di esercitare tali funzioni d'intesa ed in forma associata in analogia a quanto già previsto in merito alla possibilità di unificare le responsabilità all'interno delle gestioni associate, ai sensi del comma 100 della legge 56;
- eliminazione delle sovrapposizioni tra obblighi di comunicazione, obblighi di pubblicazione e obblighi di esposizione dei dati in formato aperto, prevedendo espressamente che l'esposizione dei dati sul sito delle amministrazioni esonera le stesse da tutti i relativi obblighi di comunicazione.

Più in generale si deve valutare l'opportunità di inserire un articolo specifico nel ddl AS 1577 che, sulla base di quanto già affermato nell'Accordo "Italia semplice", abbia la finalità di semplificare il sistema dei controlli esterni sulle pubbliche amministrazioni, eliminando le sovrapposizioni esistenti.

Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato, definizione PA e Camere di Commercio

L'articolo 7 del ddl AS 1577 prevede una delega per riordinare l'amministrazione centrale e periferica dello Stato attraverso un riordino della Presidenza del Consiglio e degli uffici ministeriali, degli uffici periferici, delle forze di polizia.

La scelta di riorganizzare i corpi di polizia nazionale con l'eventuale soppressione del Corpo forestale dello Stato deve tener conto del fatto che tra le funzioni fondamentali delle Province (e delle Città metropolitane) la legge 56/14 ha compreso "la tutela e la valorizzazione dell'ambiente", una funzione nella quale rientrano senza dubbio anche tutti le competenze di polizia ambientale che oggi sono svolte dai corpi e servizi di polizia provinciale. Il riordino delle funzioni e dei corpi nazionali di polizia non può mettere in discussione questa scelta operata dal legislatore e dovrà portare invece ad un coordinamento maggiore delle forze nazionali di polizia.

La riforma della dirigenza pubblica locale

Con riferimento ai principi e criteri direttivi contenuti nell'art. 10 del disegno di legge, si osserva che il nuovo sistema della dirigenza pubblica, con l'articolazione nei tre ruoli unici, rispetto al ruolo della dirigenza locale porta ad una complessiva riorganizzazione della dirigenza di vertice dell'amministrazione locale, anche attraverso un intervento che innova profondamente il Testo unico sull'ordinamento degli enti locali (D.Lgs. 267/2000).

L'ANCI e l'UPI ritengono essenziale superare il dualismo Segretario-Direttore generale e propongono di prevedere una figura apicale unica per tutti i Comuni, le Unioni, le Province, le Città metropolitane, a cui deve essere affidata la responsabilità dell'attuazione degli indirizzi degli organi di governo e della direzione complessiva dell'apparato professionale, nel rispetto dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, e in una prospettiva di professionalizzazione delle risorse e innovazione del sistema.

Per i Comuni capoluogo di Provincia, le Città metropolitane, le Province, deve essere prevista la possibilità di attingere la figura dirigenziale di vertice anche al di fuori del ruolo unico, salvo comunque il possesso delle competenze professionali e la comprovata esperienza in materia di enti locali necessarie per lo svolgimento dell'incarico.

Con specifico riferimento ai Comuni di minori dimensioni, anche al fine di dare piena attuazione ai precetti contenuti nella legge n. 56/2014 in materia di gestioni associate,

con l'obiettivo di sostenere in particolare il modello delle Unioni di Comuni, occorre prevedere specifiche modalità di attingimento dalla sezione delle figure apicali, garantendo la creazione di strutture unificate variabili nella composizione a seconda dell'ambito demografico e del numero dei Comuni coinvolti.

Il ruolo unico della dirigenza locale, nella sua articolazione in sezioni per le professionalità speciali, dovrà tenere conto da un lato della specificità delle funzioni svolte, e dall'altro della complessità organizzativa dei diversi enti.

Le funzioni di responsabile della prevenzione della corruzione, nonché quelle di controllo interno, potranno comunque essere ricondotte alla figura del dirigente di vertice, ferma l'autonomia di ciascun ente di distribuire tali funzioni nel modo più rispondente al proprio assetto organizzativo.

Il sistema delle autonomie, in ogni caso, deve essere pienamente coinvolto sia nella gestione e nel coordinamento del ruolo unico della dirigenza locale che nel sistema di formazione continua che dovrà coinvolgere l'intera dirigenza locale. E' necessario definire specifici percorsi di specializzazione a seconda del tipo di formazione di base ed esperienza professionale del dirigente, introducendo l'obbligo di conseguimento di crediti formativi, prevedendo idonei strumenti di verifica periodica del possesso dei requisiti per la permanenza nel ruolo dirigenziale e nella direzione apicale degli enti locali.

Le deleghe per la semplificazione normativa

Le deleghe previste negli articoli 12, 13, 14 e 15, vanno nella giusta direzione della revisione organica di alcune discipline normative che sono state oggetto di molteplici modifiche normative.

La delega di riordino della disciplina del lavoro pubblico dell'articolo 13 potrebbe portare ad una revisione complessiva del D. Lgs. 165/2001. In ogni caso occorre precisare il ruolo dell'Aran rispetto alla contrattazione integrativa e prevedere una sede interistituzionale per fornire interpretazioni unitarie sulle disposizioni in materia di personale delle pubbliche amministrazioni.

Il presente documento contiene la selezione dei principali emendamenti proposti da ANCI ed UP al DDL AS1577, l'espressione del parere favorevole al provvedimento è dunque condizionata all'accoglimento degli emendamenti riportati di seguito.

Articolo 1

(Accelerazione e semplificazione nei servizi per i cittadini e le imprese)

All'articolo 1, comma 2, lettera g) sopprimere le parole "anche sulla base della ricognizione di cui al comma 3)"

Motivazione

Si chiede di evitare di inserire nella delega adempimenti che complicano l'attività delle pubbliche amministrazioni".

Articolo 1

(Accelerazione e semplificazione nei servizi per i cittadini e le imprese)

All'articolo 1, sopprimere i commi 3 e 4.

Motivazione

L'emendamento proposto è necessario per evitare l'introduzione di un adempimento ulteriore e non coordinato rispetto agli obblighi di pubblicazione relativi ai procedimenti amministrativi già stabiliti dall'art. 35 del D.Lgs. 33/2014.

Articolo 1

(Accelerazione e semplificazione nei servizi per i cittadini e le imprese)

All'articolo 1, sopprimere il comma 5.

Motivazione

L'emendamento proposto è necessario per evitare l'introduzione di un adempimento ulteriore e non coordinato rispetto agli obblighi di pubblicazione relativi ai procedimenti amministrativi già stabiliti dall'art. 35 del D.Lgs. 33/2014.

Articolo 1

(Accelerazione e semplificazione nei servizi per i cittadini e le imprese)

All'articolo 1, sopprimere il comma 6.

Motivazione

L'emendamento proposto è necessario in quanto il comma 6 introduce una sanzione priva di correlazione e proporzionalità rispetto al comportamento sanzionato.

Articolo 1

(Accelerazione e semplificazione nei servizi per i cittadini e le imprese)

All'articolo 1, comma 7, sostituire le parole "acquisizione del parere della" con le parole "intesa in sede di".

Al comma 8, conseguentemente, alla fine, inserire le seguenti parole "con le stesse procedure di cui al comma precedente"

Motivazione

Alla luce dell'obiettivo e di contenuti dei decreti legislativi oggetto di delega, è necessario prevedere l'intesa in sede di Conferenza unificata, in luogo del parere.

Articolo 5

(Autotutela amministrativa)

All'art. 5, comma 1, lettera b), eliminare le parole "non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento".

Motivazione

L'emendamento proposto è necessario per eliminare un elemento di possibile sviluppo del contenzioso amministrativo, incentrato sulla natura prevedibile o meno del mutamento della situazione di fatto rispetto al momento di adozione del provvedimento.

L'autotutela amministrativa (revoca di un provvedimento legittimo) motivata da un mutamento della situazione di fatto presuppone necessariamente l'imprevedibilità di tale mutamento, pena l'illegittimità originaria del provvedimento.

Articolo 6

(Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di anticorruzione, pubblicità e trasparenza)

All'articolo 6, comma 1, dopo la lettera b) aggiungere le seguenti lettere:

"c) revisione dei casi di inconferibilità e delle incompatibilità e dei relativi limiti geografici e temporali;

d) possibilità per gli enti locali di individuare il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza in modo associato e attraverso intese tra i Comuni e le Province o le Città metropolitane;

e) eliminazione delle duplicazioni dei flussi informativi verso gli organi di controllo esterno;

g) la previsione che l'esposizione dei dati in formato aperto sulle sezioni trasparenza dei siti delle pubbliche amministrazioni sulla base di regole tecniche emanate dall'Autorità Anticorruzione di concerto con l'Agenzia per l'Italia digitale assorba gli obblighi di comunicazione esistenti;

h) coordinamento con le disposizioni del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e sue successive modificazioni."

Motivazione

Questi ulteriori criteri direttivi hanno l'obiettivo di precisare le finalità della delega di revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di anticorruzione, pubblicità e trasparenza.

Articolo aggiuntivo

Dopo l'articolo 6 inserire il seguente articolo 6-bis (Semplificazioni in materia di controlli negli enti locali)

"1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la revisione e semplificazione della legislazione statale in materia di controlli esterni sugli enti locali.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con i ministri dell'interno, dell'economia e delle finanze, e per gli affari regionali, sentita la Conferenza stato-città e autonomie locali e sono trasmessi alle camere per l'espressione dei pareri delle commissioni competenti, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

3. Nell'esercizio della delega nella materia di cui al presente articolo il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) semplificazione del sistema dei controlli, anche con riferimento alle funzioni di controllo della Corte dei Conti;

b) eliminazione delle duplicazioni dei flussi informativi verso gli organi di controllo esterno;

c) semplificazione delle procedure di trasmissione dei dati e delle informazioni, anche dando piena efficacia giuridica alle pubblicazioni effettuate sui siti istituzionali degli enti;

d) divieto per le amministrazioni centrali e regionali, nonché per gli organi di controllo, di richiedere agli enti locali informazioni già disponibili sui rispettivi siti istituzionali, o disponibili nelle banche dati e negli archivi pubblici."

Motivazione

Il sovrapporsi delle normative in materia di controlli esterni determina un sovraccarico di adempimenti operativi in carico agli uffici. E' indispensabile procedere ad un'operazione di riordino e semplificazione normativa.

Articolo 7

(Riorganizzazione delle amministrazioni dello Stato)

All'articolo 7, comma 1, lett. a), aggiungere infine le seguenti parole *"e ferme restando le funzioni di polizia locale che rientrano tra le funzioni fondamentali delle province e delle città metropolitane, come previsto dall'art. 1, commi 44 e 85, della legge 7 aprile 2014 n. 56"*.

Motivazione

L'emendamento è necessario per coordinare il principio di delega con quanto stabilito dalla legge 56/2014 in materia di funzioni fondamentali delle Province e Città metropolitane.

Articolo 10

(Dirigenza pubblica)

All'Art. 10, comma 1, lettera b), n. 3 sostituire le parole *"attribuzione della gestione del ruolo unico a una Commissione per la dirigenza locale, sulla base dei medesimi criteri di cui al numero 1 della presente lettera"* con le seguenti: *"istituzione di una Commissione per la dirigenza locale, sulla base dei criteri di cui al numero 1 della presente lettera, previa intesa con la Conferenza Stato - Città ed autonomie locali, e affidamento alla stessa delle funzioni di indirizzo e vigilanza sulla gestione del ruolo dei dirigenti degli enti locali."*

Motivazione

La modifica proposta è conseguente allo spostamento presso il Dipartimento della funzione pubblica della gestione di tutti i ruoli unici, e chiarisce che la Commissione per la dirigenza locale deve essere nominata con l'intesa delle autonomie locali e svolge le funzioni di indirizzo e di vigilanza e non funzioni di gestione relativamente al ruolo della dirigenza locale.

Articolo 10

(Dirigenza pubblica)

All'Art. 10, comma 1, lettera b), n. 3 , alla fine, aggiungere le seguenti parole: *"previsione che gli enti locali stabiliscano, tra le norme generali dell'organizzazione dell'ente, una figura di direzione apicale con compiti di attuazione dell'indirizzo politico e di coordinamento dell'attività amministrativa, definendone le attribuzioni e le modalità di conferimento dell'incarico e previsione della possibilità per i comuni capoluogo di provincia, le città metropolitane e le province, di conferire l'incarico di direzione apicale anche al di fuori del ruolo unico, previa valutazione dei requisiti di comprovata professionalità ed esperienza da parte della Commissione per la dirigenza locale"*.

Motivazione

Si tratta di prevedere, nell'ordinamento degli enti locali, il mantenimento della preziosa peculiarità della figura di dirigenza apicale, vertice monocratico dell'apparato professionale, pur in un contesto di autonomia in ordine alle modalità di conferimento dell'incarico.

Articolo 10

(Dirigenza pubblica)

All'art. 10 comma 1, lettera b), numero 4),

- sostituire le parole "in un'apposita sezione ad esaurimento", con le parole "eventualmente in un'apposita sezione per le professionalità speciali";

- sostituire le parole "eventualmente attingendo nella sezione speciale", con le seguenti "attingendo dalle sezioni del ruolo unico della dirigenza locale".

Motivazione

L'emendamento proposto consente di valorizzare la professionalità acquisita dai segretari comunali e provinciali attraverso l'alimentazione delle sezioni per le professionalità speciali, che saranno definite in relazione agli specifici fabbisogni degli enti locali (ad esempio con riferimento all'esercizio delle funzioni in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza, e controlli, o in relazione alla funzione apicale nei comuni di minori dimensioni demografiche).

Articolo 10

(Dirigenza pubblica)

All'art. 10 comma 1, lettera c), numero 3),

- *dopo le parole "della presente lettera" aggiungere le parole "per il ruolo dei dirigenti dello Stato";*
- *sostituire le parole "possibilità che la suddetta Scuola si avvalga delle amministrazioni regionali e di quelle locali nello svolgimento dei concorsi relativi alla dirigenza regionale e a quella locale" con le parole "previsione che la suddetta Scuola si avvalga delle amministrazioni regionali e di quelle locali nello svolgimento dei concorsi relativi rispettivamente alla dirigenza regionale e a quella locale";*

Motivazione

L'emendamento proposto chiarisce che la centralizzazione dei concorsi riguarda solo la dirigenza statale, mentre per la dirigenza regionale e locale è ipotizzata riforma del ruolo della Scuola nazionale che prevede una stretta collaborazione con le Regioni e le Autonomie locali per la definizione dei percorsi di formazione e di accesso alla dirigenza regionale e locale.

Articolo 10

(Dirigenza pubblica)

All' art. 10 comma 1, lettera d), aggiungere infine le seguenti parole: "*previsione che la Scuola stipuli convenzioni con le associazioni rappresentative delle autonomie locali, ANCI e UPI, per lo svolgimento delle attività formative negli enti locali*".

Motivazione

La ricostruzione dei fabbisogni formativi dei dirigenti degli Enti locali presuppone uno stretto rapporto tra la Scuola nazionale dell'amministrazione e le associazioni rappresentative degli Enti stessi e un'articolazione adeguata dell'offerta formativa nel territorio.

Articolo 10

(Dirigenza pubblica)

All'art. 10 comma 1, lettera e):

- *eliminare le parole "e approvati dalle Commissioni di cui alla lettera b), anche";*

Motivazione

L'emendamento proposto è finalizzato a semplificare le fasi procedurali degli avvisi pubblici, mantenendo fermo il ruolo della Commissione per la dirigenza locale nella definizione dei criteri generali per il conferimento degli incarichi dirigenziali, ai quali dovranno uniformarsi le singole amministrazioni nella definizione di requisiti e criteri specifici.

Art. 13.

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

All'art. 13, comma 1, lettera d) sostituire il testo con il seguente: "d) rafforzamento della funzione di assistenza alle amministrazioni pubbliche dell'Agenzia di cui all'articolo 46 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, anche ai fini della contrattazione integrativa, e definizione dei termini e delle modalità di svolgimento dell'attività di consulenza; revisione del sistema dei controlli sulla contrattazione collettiva e potenziamento degli strumenti di monitoraggio sulla stessa;

Motivazione

La previsione sulla attribuzione all'ARAN di funzioni di supporto tecnico al Dipartimento della funzione pubblica "nelle materie inerenti alla gestione del personale" appare difficilmente comprensibile, dato che il Dipartimento della funzione pubblica non si occupa (salvo che per i propri dipendenti) della "gestione del personale", che compete alle singole amministrazioni. Il rafforzamento degli strumenti di controllo e monitoraggio dovrebbe riguardare tutta la contrattazione collettiva. La disposizione sulla concentrazione delle sedi di contrattazione integrativa si ritiene vada soppressa, perché la determinazione del numero e del livello delle sedi di contrattazione integrativa costituisce una facoltà esercitabile contrattualmente (CCNQ o CCNL) e non per legge. Infine, occorre eliminare il criterio direttivo che prevede la definizione per legge delle materie escluse dalla contrattazione integrativa, in quanto tali materie sono definite dal contratto nazionale di lavoro, e l'esclusione di una o più di esse imposta dalla legge finirebbe con l'incidere sull'assetto delle fonti, che delega al CCNL il compito di "dislocare" verso il basso la potestà negoziale, con gli esclusivi limiti attualmente dettati dagli articoli 40, comma 1, e 5, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Art. 13.

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

All'art. 13, comma 1, aggiungere alla fine la seguente lettera "i) istituzione di una sede permanente di confronto fra rappresentanti del governo, delle regioni e degli enti locali e, per quanto di competenza, dell'ARAN, al fine di garantire interpretazioni corrette, appropriate e basate sulla piena conoscenza dei rispettivi ordinamenti, con riferimento alle disposizioni normative riguardanti il personale delle regioni, del servizio sanitario nazionale e degli enti locali."

Motivazione

L'emendamento mira a consolidare una collaborazione stretta tra il Governo e le autonomie territoriali per superare l'attuale sovrapposizione di interpretazioni delle normative relative al personale delle regioni e degli enti locali che creano confusione e impediscono un'ordinata gestione del personale.