

XML (243 KB) ePub

[Mostra rif. normativi](#)**Articolo 1****(Carta della cittadinanza digitale)**

L'**articolo 1** contiene una delega al Governo in materia di erogazione di servizi da parte delle pubbliche amministrazioni ("uffici pubblici").

La delega investe un duplice intrecciato profilo:

- l'informatizzazione di documenti, pagamenti, servizi, nelle relazioni intrattenute dalle pubbliche amministrazioni con i cittadini, con l'obiettivo della totale accessibilità *on line*;
- la semplificazione organizzativa e decisionale delle pubbliche amministrazioni.

E' così investita materia su cui verte il *codice dell'amministrazione digitale*: decreto legislativo n. 82 del 2005 (rivisitato - per volere della legge n. 69 del 2009: articolo 33 - dal decreto legislativo n. 235 del 2010).

Quest'ultimo decreto legislativo del 2010 ha recato disposizioni non meramente 'integrative e correttive' del codice del 2005, in quanto autorizzato - dalla legge n. 69 del 2009, nel rispetto di principi e criteri da essa scanditi - ad una più ampia modifica di quel codice. Quella vicenda normativa è stata rivelatrice di come semplificazione normativa e semplificazione amministrativa si intersechino; indi ha evidenziato il riguardo, per definizione problematico, della manutenzione di un codice, nonché la complessità della gestione di norme e precetti, incidenti su una realtà cangiante percorsa da continui mutamenti tecnologici, con la insidia della obsolescenza e della ineffettività.

Il concorso di questi molteplici elementi induce a raffigurare la codificazione, in questa come in altre materie, come un *work in progress*.

Peraltro l'articolo in esame, nel testo originario del disegno di legge, non recava autorizzazione alla modificazione del codice dell'amministrazione digitale, talché le disposizioni delegate su alcune materie (quali la 'dematerializzazione cartacea' nella trasmissione dei dati e dei documenti; l'uso di software con standard aperti; l'interoperabilità dei sistemi informativi) avrebbero potuto trovare una collocazione fuori del codice di settore, preposto a convogliare e sistematizzare in un testo unitario le molteplici disposizioni andate formandosi e stratificandosi, in corso di tempo, nella disciplina della materia.

Per avviare a tale riguardo, la Commissione Affari costituzionali del Senato, impegnata nell'**esame referente**, ha approvato **modifica volta a far sì che la nuova disciplina legislativa delegata vada a collocarsi entro il Codice dell'amministrazione digitale** (recato dal decreto legislativo n. 82 del 2005, rivisitato dal decreto legislativo n. 235 del 2010, si è ricordato).

Invero assai estesa è la riscrittura di questo articolo (come di altri) del disegno di legge intrapresa nel corso dell'esame referente, come rivela fin la mutata intestazione di questo medesimo articolo ("**Carta della cittadinanza digitale**", anziché "*Accelerazione e semplificazione nei servizi per i cittadini e le imprese*").

**Le principali altre modifiche approvate in sede referente, rispetto al testo del disegno di legge, sono le seguenti:**

- modifica del termine per l'esercizio della delega (dodici mesi, anziché diciotto mesi);
- prescrizione della invarianza di risorse umane, finanziarie, strumentali;
- accentuazione nella prospettiva del codice di settore - in cui finora anteposta risulta la determinazione degli obblighi della pubblica amministrazione - il "diritto" dei cittadini all'accesso in modalità digitale ("anche" mediante l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione) ai dati, documenti, servizi di loro interesse;
- previsione del fine di garantire la semplificazione nell' "accesso ai servizi alla persona";
- delega al Governo della definizione di un "livello minimo" di qualità, accessibilità e tempestività dei servizi *on line* delle amministrazioni (così, del **comma 1** di questo articolo del disegno di legge, la **lettera a)**) - con dicitura che si direbbe evocativa dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione vigente; e la delega viene ora definita come volta a "garantire" il diritto di accesso in modalità digitale;
- scansione con maggior nettezza del principio del '*digital first*' quale perno di una semplificazione dei procedimenti amministrativi, sottolineando l'esigenza di certezza dei tempi e trasparenza nei rapporti con cittadini e imprese; nonché ridefinizione dell'organizzazione e procedure interne di ciascuna amministrazione (**lettera b)**);
- previsione (alla **lettera c)**) che la disciplina legislativa delegata sia tale da "garantire" la disponibilità di connettività a banda "larga" e l'accesso alla rete internet presso gli uffici pubblici; e si aggiunge la banda "ultralarga", con la specificazione che la garanzia della connettività si ponga in linea con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea (*ndr.*: essa, entro la strategia dell'Unione europea chiamata Europa 2020, pone i seguenti obiettivi: copertura con banda larga di base per il 100 per cento dei cittadini dell'UE entro il 2013; copertura con banda larga pari o superiore a 30 Mbps per il 100 per cento dei cittadini UE entro il 2020; banda larga ultraveloce con velocità superiore a 100 Mbps per il 50 per cento degli utenti domestici europei entro il 2020);
- ancora, previsione tra i requisiti minimi della digitalizzazione delle amministrazioni: l'accesso e il riuso gratuito delle informazioni prodotte e detenute dalle pubbliche amministrazioni; la partecipazione telematica; la piena disponibilità di sistemi di pagamento elettronico; e si pone al legislatore delegato il compito di "garantire" la "alfabetizzazione digitale", la partecipazione con modalità telematiche ai processi decisionali delle istituzioni pubbliche, la riduzione del divario digitale sviluppando per tutti i cittadini le competenze digitali di base (ancora la **lettera c)**);
- previsione di una ridefinizione del sistema pubblico di connettività (ossia la rete di infrastrutture tecnologiche e regole tecniche che fa da cornice alla interoperabilità tra amministrazioni), con apertura ai privati (**lettera d)**), così come una ridefinizione del sistema pubblico di identità digitale (volto a consentire l'accesso a qualunque servizio con un solo PIN, universalmente accettato, talché il cittadino possa autenticarsi una sola volta presso uno dei gestori di identità digitali ed utilizzare tale autenticazione con qualunque erogatore di servizi *on line*, pubblico e privato, italiano e dell'Unione europea), favorendo altresì l'elezione di un domicilio digitale (**lettere e) ed f)**): quest'ultima pone l'accento altresì sulla comunicazione digitale con le amministrazioni, che consideri situazioni e modalità peculiari, quali la lingua dei segni);
- prescrizione di una razionalizzazione del coordinamento tra amministrazioni (a fini di ottimizzazione della spesa e di risparmio energetico) e della *governance* della digitalizzazione (**lettere g) ed h)**);
- semplificazione delle modalità di adozione delle regole tecniche (**lettera i)**).

**Vengono meno, a seguito delle determinazioni della sede referente, alcune previsioni del testo originario del disegno di legge.**

Infatti il disegno di legge come uscito dall'esame referente:

- non reca espressa previsione (presente invece nel testo del disegno di legge) dell'uso di *software* con *standard* aperti e non dipendenti da specifiche tecnologie proprietarie;
- nemmeno reca espressa previsione (presente invece nel testo del disegno di legge) dell'obbligo di adeguamento di ciascuna amministrazione ad un principio di unicità dei punti di contatto con i cittadini e le imprese, sulla falsariga degli sportelli unici;
- non prevede l'obbligo delle amministrazioni (pena il divieto di nuove assunzioni a tempo indeterminato) di procedere alla ricognizione dei propri procedimenti, a fini di rilevazione del livello di digitalizzazione e di proposte semplificatorie (presente invece nel testo originario del disegno di legge).

**Altra modifica approvata in sede referente ricomprende nella delega il coordinamento - formale e sostanziale - delle disposizioni vigenti, con indicazione espressa delle abrogazioni eventualmente apportate** (senza cioè abrogazioni implicite): così, ancora di questo comma 1, le **lettere m) ed n)**.

La **lettera l)**, **dei pari introdotta nel corso dell'esame referente**, pone come criterio di delega la ridefinizione delle competenze dell'ufficio dirigenziale di coordinamento della riorganizzazione e digitalizzazione, con possibilità di sua collocazione alle dirette dipendenze dell'organo politico di vertice, e dotato di adeguate competenze tecnologiche e manageriali, per la transizione alla modalità operativa digitale e dei conseguenti processi di riorganizzazione, finalizzati a maggiore efficienza ed economicità.

In tema di digitalizzazione della pubblica amministrazione, può qui ricordarsi come - ai sensi degli articoli 19-22 del decreto legge n. 83 del 2012 - sia stata istituita l'Agencia per l'Italia digitale. Essa ha assunto le competenze innanzi attribuite a: Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione della Presidenza del Consiglio; Agencia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione; DigitPA (contestualmente sopresse).

L'Agencia cura la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale Italiana ed è l'autorità di riferimento nazionale, in ambito comunitario e internazionale (si ricorda che la Commissione europea, il 19 maggio 2010, ha adottato la comunicazione "Un'agenda digitale europea" (COM(2010)245).

L'Agenda, che rappresenta una delle sette "iniziative faro" della Strategia per la crescita "Europa 2020", mira a stabilire il ruolo chiave delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) per raggiungere gli obiettivi che l'UE si è prefissata per il 2020. Essa propone di incrementare fino al 50 per cento l'uso dei servizi *e-government* da parte dei cittadini dell'UE e fino all'80 per cento da parte delle imprese dell'UE entro il 2015.

Ai sensi del **comma 2** i decreti legislativi delegati sono adottati su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione (**viene meno il concerto con il ministro interessato, a seguito di modificazione approvata in sede referente**) previo parere della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato.

Tali pareri devono essere resi entro 45 giorni dalla trasmissione dello schema di decreto, trascorsi i quali il Governo può comunque procedere.

Lo schema è quindi trasmesso alle Commissioni parlamentari competenti **per materia e per i profili finanziari nonché alla Commissione parlamentare per la semplificazione amministrativa**, che devono esprimere il proprio parere entro 60 giorni dalla trasmissione dello schema di decreto, decorsi i quali il decreto legislativo può essere comunque adottato.

Se il termine per il parere cade nei 30 giorni che precedono la scadenza di cui al comma 1 per l'adozione dei decreti legislativi (come detto, 18 mesi dall'entrata in vigore della legge), tale scadenza è prorogata di 90 giorni.

Il **comma 3** - rimasto immutato nell'esame referente - reca ulteriore delega per le integrazioni e correzioni.

Entro 12 mesi dall'entrata in vigore di ciascun decreto legislativo, il Governo può adottare decreti integrativi o correttivi, nel rispetto dell'oggetto e dei principi contenuti nella presente legge.

Sulle disposizioni integrative e correttive si veda, con riferimento alla giurisprudenza costituzionale, quanto riportato in commento all'articolo 6 del disegno di legge.

## Articolo 2

(Conferenza di servizi)

L'articolo contiene una delega al Governo - prevedendo per essa il termine di dodici mesi - per il riordino della disciplina in materia di *conferenza di servizi*.

Così come contiene una delega - da esercitarsi nei dodici mesi successivi al decreto legislativo delegato - per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive.

La conferenza dei servizi è una fattispecie dell'attività amministrativa, una modalità di organizzazione del procedimento amministrativo, intesa ad una valutazione comparativa di plurimi interessi, a fini di coordinamento di poteri e raccordi di competenze.

E' (o dovrebbe essere) strumento di semplificazione procedimentale, 'unificando' la sede di valutazione e confronto degli interessi da parte di uffici o amministrazioni diverse; è, insieme, strumento di composizione della frammentazione dell'azione amministrativa.

La 'storia' normativa della conferenza dei servizi è assai stratificata: dal 1990, una decina di sue rivisitazioni, più o meno estese, sono intervenute. A riprova di come essa abbia costituito un *quid novi*, in un ordinamento tradizionalmente 'compartimentato' per amministrazioni distinte e separate.

Nell'ormai venticinquennale tragitto di questo istituto, la conferenza di servizi ha mutato i suoi connotati. Esordì come strumento eccezionale e rigorosamente improntato a criterio unanimistico, secondo il disegno della legge n. 241 del 1990, che per prima lo disciplinò come 'ordinario' modulo dell'attività amministrativa.

Passata attraverso rimaneggiamenti non lievi (possono ricordarsi la legge n. 127 del 1997, la legge n. 340 del 2000, la legge n. 15 del 2005, la legge n. 69 del 2009, il decreto-legge n. 78 del 2010, la legge n. 221 del 2012, quali recanti alcune disposizioni di organica revisione dell'istituto) la conferenza di servizi si presenta come uno strumento procedimentale ordinario ed in taluni casi obbligatorio, con meccanismi di superamento dei dissensi che in essa siano emersi.

La delega legislativa interviene dunque su materia stratificata ed invero, ad oggi, si direbbe ancora non appieno 'assestata'.

I principi e criteri della delega sono posti dal **comma 1**:

- ridefinizione e *riduzione* dei casi in cui la convocazione della conferenza di servizi sia obbligatoria (dunque un criterio restrittivo, che parrebbe segnare un *révirement* rispetto all'indirizzo legislativo consolidato) (**lettera a**);
- ridefinizione dei *tipi* di conferenza (**lettera b**) - ove per "tipi", secondo l'esegesi dottrinarina del dispositivo della legge n. 241 del 1990, possono intendersi le diverse configurazioni della conferenza di servizi, se istruttoria o pre-decisoria (ossia 'preliminare', secondo più ricorrente dicitura: in casi progetti di particolare complessità o di insediamenti di beni e servizi) o decisoria; interna di uffici o esterna tra amministrazioni; procedimentale od operativa (ossia 'pluri-procedimentale', trasversale a più procedimenti connessi); sull'istanza (quando l'attività del privato sia subordinata ad atti di consenso, comunemente denominati, di competenza di più amministrazioni pubbliche) o di affidamento di servizio pubblico o in materia di finanza di progetto, per menzionare le tipologie definitorie più frequenti;
- introduzione di *modelli di istruttoria pubblica*, per garantire la partecipazione degli interessati al procedimento - ancora **lettera b**), ove si allude alla partecipazione dei soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento. E' stata la legge n. 69 del 2009 a rivedere la legge sul procedimento amministrativo del 1990 onde 'aprire' ai privati la conferenza di servizi, prevedendo l'obbligo di loro convocazione (va da sé, senza diritto di voto) se essi siano proponenti il progetto dedotto in conferenza o concessionari o gestori di pubblici servizi (ove il procedimento incida sulla loro attività). La previsione del 2009 ha dunque legittimato la partecipazione alla conferenza solo di alcune categorie - le si è appena ricordate - di soggetti, secondo indirizzo riconosciuto dalla dottrina come innovativo e pur restrittivo, dal momento che non estende la partecipazione a soggetti quali i portatori di interessi collettivi o diffusi o di interessi oppositivi alla realizzazione del progetto. Peraltro **modificazione approvata nel corso dell'esame referente circoscrive la introduzione di modelli di istruttoria pubblica - tale da dover comunque risultare conforme ai principi di economicità, proporzionalità e speditezza dell'azione amministrativa - all'ipotesi di adozione di "provvedimenti di interesse generale" - se in alternativa al diritto di partecipazione al procedimento** (mediante visione dei suoi atti o presentazione di memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare se pertinenti) già previsto dall'articolo 10 della legge n. 241 del 1990;
- *riduzione dei termini* per la convocazione, per l'acquisizione degli atti di assenso previsti, per l'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento (**lettera c**);
- *forme di coordinamento e di rappresentanza unitaria* delle amministrazioni interessate, con previsione della partecipazione di un unico rappresentante delle amministrazioni statali designato, per gli uffici periferici, dal dirigente dell'Ufficio territoriale dello Stato (così la **lettera d**), **introdotta nel corso dell'esame referente**);
- disciplina del *calcolo delle presenze e delle maggioranze*, onde rendere più celere i lavori della conferenza (così la **lettera e**), **introdotta nel corso dell'esame referente**);
- *previsione che si consideri comunque acquisito l'assenso delle amministrazioni che, entro il termine dei lavori della conferenza, non abbiano espresso, nelle forme di legge, la propria volontà - e questo, anche se siano amministrazioni preposte alla tutela della salute, del patrimonio storico-artistico e dell'ambiente* (così la **lettera f**), **introdotta nel corso dell'esame referente**);
- semplificazione dei lavori - anche attraverso un obbligo di convocazione e svolgimento con strumenti informatici o con l'istruttoria da parte dell'amministrazione precedente condotta in modalità telematica asincrona (**lettera g**)). La conduzione della conferenza "a distanza" mediante le tecnologie della comunicazione moderna ha fatto la sua comparsa con la legge del 2005, che ha previsto la convocazione e svolgimento avvalendosi degli strumenti informatici disponibili, previo accordo tra le amministrazioni coinvolte. La legge del 2009 ha ulteriormente novellato la legge n. 241, prevedendo che lo svolgimento possa avvenire per via telematica (cd. teleconferenza). Ed il decreto-legge n. 5 del 2012 (suo articolo 12, comma 2) ha autorizzato regolamenti di delegificazione volti a semplificazione delle procedure amministrative relative ad attività di impresa, anche mediante la previsione della conferenza di servizi telematica ed aperta a tutti gli interessati, e anche con modalità asincrona (dunque non in simultanea bensì con espressione di volontà in tempi diversi);
- differenziazione delle modalità di svolgimento dei lavori, secondo il principio di "proporzionalità", con riunioni in presenza solo per i procedimenti complessi (**lettera h**);
- "**revisione**" dei *meccanismi decisionali* (anziché loro "ridefinizione", come recitava invece il testo originario disegno di legge), con la **previsione del principio della prevalenza delle posizioni espresse in sede di conferenza**. E' *modificata, questa approvata nell'esame referente, significativa rispetto al testo originario del disegno di legge*, il quale indicava il principio di maggioranza per la determinazione motivata di conclusione del procedimento, nei casi di conferenze decisorie (**lettera i**)). Si incide su un profilo saliente quale il meccanismo di superamento dei dissensi - e tanto più rilevante, dopo che si è riconosciuta alla determinazione finale della conferenza valore provvedimentale. Ed invero, il principio di maggioranza fu previsto dal legislatore (con la rivisitazione condotta dalla legge n. 340 del 2000), talché si dispone che la determinazione di conclusione del procedimento dovesse avvenire sulla base della maggioranza delle posizioni espresse in sede di conferenza di servizi. Ma il legislatore del 2005 abrogò tale disposizione, talché il vigente articolo 14-ter, comma 6-bis (rivotato altresì nel 2010) della legge n. 241 viene a prevedere che l'amministrazione precedente, conclusa la conferenza (o scaduti i termini), adotta (a meno che si tratti di VIA statale) la determinazione (motivata) "valutate le specifiche

risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede". In altri termini, vige un principio di maggioranza 'temperato', improntato non a criterio meramente numerico e quantitativo bensì al criterio della prevalenza, riferita alla rilevanza 'qualitativa' delle attribuzioni di ciascuna amministrazione nella questione trattata in conferenza. *Il criterio di delega del disegno di legge nel testo originario pareva inteso a valorizzare un principio di maggioranza senza altra specificazione e delimitazione; se così fosse stato, sarebbe valso a mutare nuovamente l'indirizzo legislativo, acquisito dal 2005 ad oggi, teso ad un superamento della decisione 'a maggioranza';*

- precisazione dei poteri dell'amministrazione procedente, in particolare in caso di mancata espressione dell'assenso o dissenso delle altre amministrazioni competenti (ancora **lettera l**). Si è qui ancora nell'ambito dell'attivazione di un potere sostitutivo da parte dell'amministrazione procedente, per il caso tuttavia non già di dissenso espresso da altra amministrazione interessata bensì di sua mancata espressione di un orientamento o volontà, sia essa di assenso o di dissenso. La fattispecie è 'coperta' dall'articolo 14-ter, comma 7, per un riguardo, l'effetto del silenzio: quella disposizione ha reso generale una configurazione del silenzio quale silenzio-assenso ai fini (endo-procedimentali) dei lavori della conferenza (ossia: se l'amministrazione è silente, si considera acquisito il suo assenso - esclusi i provvedimenti di VIA, VAS e AIA) (e secondo l'articolo 14-quater, comma 1 della legge n. 241, per converso, perché il dissenso abbia rilevanza nel procedimento, esso deve essere manifestato, appunto in sede di conferenza);
- a mo' di deterrenza rispetto a forme di 'assenteismo' in conferenza, previsione che le amministrazioni possano assumere determinazioni in via di autotutela - ossia la revoca del provvedimento o l'annullamento di ufficio - solo se abbiano partecipato alla conferenza di servizi ovvero si siano espresse nei termini (così la **lettera l**), **introdotta nel corso dell'esame referente**);
- definizione (nel rispetto dei principi di ragionevolezza, economicità e leale collaborazione) di meccanismi **e termini per la valutazione tecnica e per la necessaria composizione degli interessi pubblici, nei casi in cui la legge preveda la partecipazione delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità, in modo da pervenire "in ogni caso" alla conclusione del procedimento entro i termini previsti (lettera m)**. Pare qui incidere, a maggior ragione con quanto introdotto nel corso dell'esame referente, sul meccanismo di composizione degli interessi "sensibili", alla cui tutela sono preposte amministrazioni titolate ad esprimere dissenso "qualificato", per il quale cioè è previsto (dall'articolo 14-quater della legge n. 241) un meccanismo aggravato di suo superamento (fuori della conferenza di servizi, con rimessione ad un superiore livello di governo, il Consiglio dei ministri);
- coordinamento delle disposizioni generali dettate in materia di conferenza di servizi dalla legge n. 241 del 1990 (sono i suoi articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater e 14-quinquies) con la normativa di settore che preveda lo svolgimento della conferenza (**lettere n) e o**). La normativa di settore, infatti, talora fa rinvio alle disposizioni della legge n. 241 - ciò che può dirsi avverso per ambiti quali lavori pubblici (art. 97 del decreto legislativo n. 163 del 2006, codice degli appalti), beni culturali e ambientali (art. 25 del decreto legislativo n. 42 del 2004, codice dei beni culturali e del paesaggio), edilizia (art. 5, comma 4 del testo unico d.P.R. n. 380 del 2001), espropriazioni (articoli 10 e 52-quater del testo unico d.P.R. n. 327 del 2001), valorizzazione immobili pubblici (art. 1 della legge n. 136 del 2001), insediamenti produttivi (art. 4 del d.P.R. n. 447 del 1988). Ma talora invece permane povere previsioni a sé stanti, rispetto alla disciplina della conferenza posta dalla legge n. 241, in ambiti non marginali quali alcune procedure ambientali previste dal decreto legislativo n. 152 del 2006 (ad esempio circa le autorizzazioni relative ad impianti di smaltimento dei rifiuti), l'insediamento di grandi strutture di vendita (art. 9 del decreto legislativo n. 114 del 1998), procedimenti autorizzatori relativi alle infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici (articolo 87 del decreto legislativo n. 259 del 2003, codice delle comunicazioni elettroniche);
- definizione di limiti e termini tassativi per le richieste di integrazioni documentali o chiarimenti, prevedendo inoltre che oltre il termine tali richieste non possano essere evase né in alcun modo essere prese in considerazione ai fini della definizione del provvedimento finale (**così la lettera p**), **introdotta nel corso dell'esame referente**).

Come per le altre deleghe recate dagli altri articoli di questo disegno di legge, è disciplinato (dal **comma 2**) il procedimento di emanazione dei decreti legislativi intervenienti sulle tre materie sopra ricordati.

I decreti legislativi sono adottati (su proposta del ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze e con i ministri interessati) previa acquisizione del parere in sede di Conferenza unificata e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto, decorso il quale il Governo può comunque procedere.

Gli schemi dei decreti sono successivamente trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni competenti **per materia e per i profili finanziari nonché alla Commissione parlamentare per la semplificazione**, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni.

### Articolo 3

(Silenzio assenso tra amministrazioni)

Questo articolo - diversamente dalla maggior parte degli altri articoli, che recano deleghe legislative - reca novella direttamente entro il corpo della legge n. 241 del 1990.

La fattispecie che si viene a disciplinare è il silenzio tra amministrazioni - dunque un silenzio che rimane fuori del rapporto con i soggetti esterni alla pubblica amministrazione, e privo di valore provvedimentale. E' diversamente, un silenzio procedimentale.

Su questo versante, la legge n. 241 disciplina (all'articolo 16) il silenzio ove sia prevista un'attività consultiva di altre amministrazioni nell'istruttoria (in tal caso, la disciplina configura un silenzio 'facoltativo', nel senso che decorso il termine senza che il parere sia reso, l'amministrazione procedente può prescindere - pur in caso di obbligatorietà del parere: ma sono esclusi da quest'ultima previsione i pareri delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini).

Del pari la legge n. 241 disciplina (all'articolo 17) il silenzio ove sia prevista un'attività consultiva tecnica, di organi od enti appositi (in tal caso, la disciplina configura un silenzio 'devolutivo', poiché decorso il termine senza che la valutazione tecnica sia resa, il responsabile del procedimento deve richiederla ad altro organo od ente equipollente - ma sono del pari escluse da siffatta previsione le valutazioni delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini).

La novella interviene quale inserimento entro il corpo della legge n. 241, di un articolo aggiuntivo a seguire, l'articolo 17-bis.

La disciplina ha per oggetto non la mera pareristica bensì l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni statali, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni statali.

Ebbene, si viene a prevedere che le amministrazioni competenti comunichino il proprio assenso, concerto o nulla osta entro trenta giorni dal ricevimento del "provvedimento, compiutamente istruito", da parte dell'amministrazione procedente. Nel corso dell'esame referente è stato specificato, con miglior scelta lessicale, che si tratta di **"schema di provvedimento"**. Inoltre si prescrive che esso sia **"corredato della relativa documentazione"** (in luogo della dicitura: "compiutamente istruito").

*Nell'esame referente al contempo è stata altresì mutata l'intestazione dell'articolo in: silenzio assenso tra amministrazioni "pubbliche" (laddove il disegno di legge originario recava: tra amministrazioni "statali").*

Il termine per l'espressione dell'assenso, concerto o nulla osta è interrotto qualora l'amministrazione che deve renderlo rappresenti esigenze istruttorie o richieste di modifica, motivate e formulate in modo puntuale, entro quei trenta giorni.

In tal caso, l'assenso, il concerto o il nulla osta sono resi nei successivi trenta giorni dalla ricezione degli elementi istruttori o del provvedimento.

Non sono ammesse ulteriori interruzioni di termini.

Così il **comma 1**.

La disciplina del silenzio che qui viene a porsi - dal **comma 2** - prevede che decorso il termine di trenta giorni (e quello eventualmente ad esso aggiuntosi, del pari di trenta giorni), al silenzio (inteso quale mancata comunicazione) consegua che si intende per acquisito l'assenso, il concerto o il nulla osta.

In caso di mancato accordo tra le amministrazioni coinvolte nei procedimenti, il Presidente del Consiglio dei ministri "decide" sulle modifiche da apportare (**allo schema di provvedimento**) - **previa deliberazione del Consiglio dei ministri, ha inserito il vaglio referente**. *Il disegno di legge nel testo originario dunque prevedeva una composizione di livello superiore, individuato nella Presidenza del Consiglio, non già nel Consiglio dei ministri. Il testo approvato in sede referente parrebbe inteso a recuperare la sede del Consiglio dei ministri quale luogo di previa determinazione di una composizione di interessi, su cui "decida" il Presidente del Consiglio.*

Diversamente dagli articoli 16 e 17 della legge n. 241, questo articolo 17-bis così introdotto si verrebbe ad applicare - prevede il **comma 3** - anche ai casi in cui sia prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini. E' per esse previsto un termine superiore, di sessanta giorni (non è formulata previsione espressa sull'interruzione del termine per supplemento di istruttoria: parrebbe tuttavia applicarsi, in virtù del rinvio al comma 1). Questo, qualora disposizioni di legge di settore o la futura nuova disciplina della conferenza di servizi (oggetto della delega posta dall'articolo 2 del disegno di legge) non prevedano un termine diverso.

Anche in tal caso, il silenzio è disciplinato alla stregua di silenzio-assenso.

E' previsione generale, senza esclusione di particolari tipologie provvedimentali - laddove la rivisitazione della conferenza di servizi condotta nel 2010 (v. *supra* la scheda relativa all'articolo 2) incluse si nella generalizzazione del silenzio-assenso quelle amministrazioni preposte alla tutela di interessi 'sensibili', tuttavia escludendo alcuni provvedimenti (VIA, VAS e AIA).

Il **comma 4** infine prevede che le disposizioni del presente articolo non si applichino nei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi.

#### Articolo 4

(Segnalazione certificata di inizio attività e silenzio assenso)

L'articolo delega il Governo ad emanare un decreto legislativo (**o più decreti legislativi**, specifica modificazione in sede referente) per la "precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio di attività o di silenzio assenso", ai sensi rispettivamente degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

La relazione governativa al disegno di legge chiarisce l'intendimento di "rendere più chiari i casi di silenzio assenso in materia di segnalazione certificata di inizio attività, istituti per i quali - a seguito di successivi interventi normativi che hanno introdotto riferimenti ad ampie materie e a clausole generali - l'ambito di applicazione è alquanto incerto e, quindi, il funzionamento limitato".

**Modificazione introdotta in sede referente include nella delega alla "precisa individuazione" altresì i procedimenti per i quali sia necessaria l'autorizzazione espressa - così come quelli per i quali, in base alla legislazione vigente, sia sufficiente una comunicazione preventiva.**

**Altresì è stato introdotto in sede referente, quale oggetto di delega, la disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa.**

**In tale disciplina delegata è compresa la definizione delle modalità di presentazione e dei contenuti standard degli atti degli interessati e di svolgimento della procedura, anche telematica.**

**Così come è compresa la determinazione degli strumenti per documentare o attestare la produzione degli effetti prodotti dai predetti atti.**

Con la SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività, il cui basilare riferimento normativo è la presente versione dell'articolo 19 della legge 241/1990, come risultante dalle significative modificazioni recate ad esso nel corso del tempo, soprattutto dall'articolo 9 della legge n. 69 del 2009 e dall'articolo 49 del decreto-legge n. 78 del 2010) una segnalazione dell'interessato sostituisce, in linea generale, gli atti di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta (comprese le domande per iscrizioni in albi o ruoli per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale) il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale.

Sono però esclusi dal perimetro di applicazione della SCIA i casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, nonché gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze nonché quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e quelli imposti dalla normativa comunitaria (di nuovo, legge 241/1990, articolo 19, comma 1). Inoltre, la SCIA non si applica alle attività economiche a prevalente carattere finanziario (legge 241/1990, articolo 19, comma 4-bis).

*Parrebbe suscettibile di verifica se la formulazione di questo articolo quale uscito dal vaglio referente possa incidere sui vigenti casi di esclusione della SCIA.*

Quanto al silenzio assenso, principale suo riferimento normativo è l'articolo 20 della legge n. 241 del 1990, il quale stabilisce che nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi, il silenzio dell'amministrazione competente equivalga a provvedimento di accoglimento della domanda, ovvero ad assenso, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato il proprio diniego nel termine di conclusione di cui all'articolo 2, commi 2 o 3, ovvero non indice entro quel termine una conferenza dei servizi. L'amministrazione può, in via di autotutela, annullare l'ufficio - purché entro un termine ragionevole - o revocare l'atto implicito di assenso (cfr. gli articoli 21-*quinquies* e 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990).

Il perimetro di applicazione del principio di silenzio-assenso tracciato dal comma 1 dell'articolo 20 della legge n. 241 del 1990 viene ristretto dal successivo comma 3; sono esclusi, infatti, gli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, i casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, gli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché i casi in cui la legge, all'opposto, qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza.

*Parrebbe suscettibile di verifica se la formulazione di questo articolo quale uscito dal vaglio referente possa incidere sui vigenti casi di esclusione della SCIA.*

Infine l'esame referente ha introdotto il **parere delle Commissioni competenti per gli effetti finanziari nonché della Commissione parlamentare per la semplificazione**, sullo schema (o gli schemi) di decreto legislativo.

Il termine per l'esercizio della delega (ai sensi del **comma 2**, che ne disciplina il procedimento) è fissato in dodici mesi dall'entrata in vigore della legge.

Il **comma 3** infine autorizza il Governo ad adottare, nel rispetto degli stessi oggetti e dei medesimi principi e criteri direttivi, decreto legislativo di integrazione e correzione, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di riferimento.

#### SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività) ex articolo 19 della legge 241/1990

La SCIA (acronimo di Segnalazione Certificata di Inizio Attività) è un istituto creato a fini di semplificazione del controllo delle attività economiche private da parte dei pubblici poteri. La SCIA, il cui basilare riferimento normativo è la presente versione dell'articolo 19 della legge 241/1990, così come risultante dalle radicali modificazioni recate ad esso nel corso del tempo (soprattutto dall'articolo 9 della legge 18 giugno 2009, n. 69, e dall'articolo 49 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122) può essere considerata per un verso un'evoluzione della preesistente Dichiarazione di Inizio Attività chiamata DIA (di cui nell'originaria versione dell'articolo 19 della legge 241/1990) e, per un altro, un'espressione italiana di una tendenza alle liberalizzazioni che in anni recenti si è affermata in molti Paesi e che, a livello di Unione Europea, ha caratterizzato la c.d. Direttiva Servizi (CE/123/2006). Con la DIA, che era già uno strumento alternativo all'emanazione di atti espressi di assenso, abilitazioni, autorizzazioni, concessioni eccetera da parte della PA, il soggetto presentatore della dichiarazione doveva comunque attendere un periodo di trenta giorni prima di avviare l'attività in parola; con la SCIA, invece, gli è consentito di iniziare l'attività immediatamente.

Per effetto della SCIA, in linea generale gli atti di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta - comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale - il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale, sono sostituiti da una segnalazione dell'interessato (legge 241/1990, articolo 19, comma 1). Sono però esclusi dal perimetro di applicazione della SCIA i casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, nonché gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze nonché quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e quelli imposti dalla normativa comunitaria (di nuovo, legge 241/1990, articolo 19, comma 1). Inoltre, la SCIA non si applica alle attività economiche a prevalente carattere finanziario (legge 241/1990, articolo 19, comma 4-bis.). Le segnalazioni di inizio attività devono essere corredate dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà e, in taluni casi, da attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati unite agli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione.

Quest'ultima, infatti, nei sessanta giorni successivi alla segnalazione (che si riducono a trenta per le attività edilizie) può vietare il proseguimento dell'attività per carenza o mancanza di requisiti richiesti dalla legge, oppure ordinare la rimozione degli effetti prodotti, a meno che l'interessato non sia riuscito a conformarsi a tali requisiti entro un termine fissato dall'amministrazione medesima (legge 241/1990, articolo 19, commi 3 e 6-bis). Scaduto il termine di cui sopra, l'amministrazione ha facoltà di intervenire solo in presenza di pericolo di danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente (legge 241/1990, articolo 19, comma 4).

Il Consiglio di Stato, con sentenza del 29 luglio 2011, n. 15, ha attribuito alla SCIA la natura di atto con valenza comunicativa, oggettivamente e soggettivamente privato, non sostitutivo di un provvedimento di assenso e, pertanto, non impugnabile. Successivamente il legislatore, con decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, ha aggiunto all'articolo 19 della legge 241/1990 un nuovo comma, il 6-ter, con il quale ha esplicitamente accolto l'orientamento giurisprudenziale relativo alla non impugnabilità della SCIA e ha precisato che gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione, avendo a disposizione, in caso di inerzia, esclusivamente il rimedio dell'azione avverso il silenzio.

**Silenzio/assenso ex articolo 20 della legge 241/1990**

Il silenzio da parte di un'amministrazione rispetto ad una domanda, in taluni casi, viene considerato alla stregua di accoglimento della domanda medesima. In tal caso si parla di silenzio/assenso. Il silenzio/assenso, pertanto, rappresenta un istituto di semplificazione amministrativa. Un esempio di silenzio/assenso si trova all'articolo 20 della legge 241/1990.

Il comma 1 dell'articolo 20 della legge 241/1990 stabilisce che nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivalga a provvedimento di accoglimento della domanda, ovvero ad assenso, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato il proprio diniego nel termine di conclusione di cui all'articolo 2, commi 2 o 3, ovvero non indice entro quel termine una conferenza dei servizi. Tuttavia, il perimetro di applicazione del principio di silenzio/assenso tracciato dal comma 1 dell'articolo 20 della legge 241/1990 viene ristretto dal successivo comma 3; sono esclusi, infatti, gli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, i casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, gli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti nonché i casi in cui la legge, all'opposto, qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza.

Tornando alle situazioni alle quali invece il silenzio/assenso si applica, il comma 3 dell'articolo 20 della legge 241/1990 prevede che l'amministrazione possa, in via di autotutela, annullare (d'ufficio) -purché entro un termine ragionevole- o revocare l'atto implicito di assenso (vedi anche articoli 21-*quinquies* e 21-*nonies* della legge 241/1990).

Si ricorda infine che l'ordinamento distingue vari tipi di silenzio: accanto al silenzio in senso positivo che è il silenzio/assenso, esistono il silenzio in senso negativo altrimenti detto silenzio/diniego o silenzio/rigetto, e il silenzio non giuridicamente qualificato, che prende il nome di silenzio/inadempimento.

**Articolo 5***(Autotutela amministrativa)*

**L'articolo 5** interviene sulla legge n. 241 del 1990, modificando gli articoli 19, 21-*quinquies* e 21-*nonies* in materia di autotutela amministrativa.

L'autotutela è quella fattispecie in cui l'amministrazione fa venir meno un precedente provvedimento unilateralmente e di propria iniziativa, indipendentemente dal fatto che sia stata sollecitata a farlo, ed al ricorrere delle condizioni previste.

**L'articolo è stato in parte modificato nel corso dell'esame referente.**

Invero, la più gran parte delle previsioni di questo medesimo articolo erano già divenute vigenti, introdotte nell'ordinamento dall'articolo 25, comma 1, lettere b-*bis*), b-*ter*) e b-*quater*) del decreto-legge n. 133 del 2014 (recante "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive").

**Di seguito si riporta un testo a fronte, che meglio vale ad evidenziare le modificazioni intervenute in sede referente.**

<b>Articolo 19 della legge n. 241</b> <i>Segnalazione certificata di inizio attività - Scia</i>	
Testo vigente	<b>A.S. n. 1577-A</b>
<p>1. Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contenzioso complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria. La segnalazione è corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, nonché, ove espressamente previsto dalla normativa vigente, dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese di cui all'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti di cui al primo periodo; tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione. Nei casi in cui la normativa vigente prevede l'acquisizione di atti o pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di cui al presente comma, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti. La segnalazione, corredata delle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dei relativi elaborati tecnici, può essere presentata mediante posta raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la segnalazione si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione.</p> <p>2. L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente.</p> <p>3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. È fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-<i>quinquies</i> e 21-<i>nonies</i>, nei casi di cui al comma 4 del presente articolo. In caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci, l'amministrazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali di cui al comma 6, nonché di quelle di cui al capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, può sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti di cui al primo periodo.</p> <p>4. Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al primo periodo del comma 3 ovvero di cui al comma 6-<i>bis</i>, ovvero nel caso di segnalazione corredata della dichiarazione di conformità di cui all'articolo 2, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 159, all'amministrazione è consentito intervenire solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente.</p> <p>4-<i>bis</i>. Il presente articolo non si applica alle attività economiche a prevalente carattere finanziario, ivi comprese quelle regolate dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e dal testo unico in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.</p> <p>5. (Abrogato)</p> <p>6. Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 è punito con la reclusione da uno a tre anni.</p> <p>6-<i>bis</i>. Nei casi di Scia in materia edilizia, il termine di sessanta giorni di cui al primo periodo del comma 3 è ridotto a trenta giorni. Fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 4 e al comma 6, restano altresì ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e dalle leggi regionali.</p>	<p>1. <i>Identico.</i></p> <p>2. <i>Identico.</i></p> <p>3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa. <b>Qualora sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere, disponendo la sospensione dell'attività intrapresa e prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione di queste ultime. In difetto di adozione delle misure stesse, decorso il suddetto termine, l'attività si intende vietata.</b></p> <p>4. Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3, primo periodo, ovvero di cui al comma 6-<i>bis</i>, <b>l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-<i>nonies</i>.</b>»;</p> <p>4-<i>bis</i>. <i>Identico.</i></p> <p>6. <i>Identico.</i></p> <p>6-<i>bis</i>. <i>Identico.</i></p>

6-ter. La segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.	6-ter. <i>Identico.</i>
---	-------------------------

<b>Articolo 21 della legge n. 241</b> <i>Disposizioni sanzionatorie</i>	
Testo vigente	A.S. n. 1577-A
<p>1. Con la denuncia o con la domanda di cui agli articoli 19 20 "interessato deve dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti. In caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge o la sanatoria prevista dagli articoli medesimi ed il dichiarante è punito con la sanzione prevista dall'articolo 483 del codice penale, salvo che il fatto costituisca più grave reato.</p> <p>2. Le sanzioni attualmente previste in caso di svolgimento dell'attività in carenza dell'atto di assenso dell'amministrazione o in difformità di esso si applicano anche nei riguardi di coloro i quali diano inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 e 20 in mancanza dei requisiti richiesti o, comunque, in contrasto con la normativa vigente.</p> <p>2-bis. Restano ferme le attribuzioni di vigilanza, prevenzione e controllo su attività soggette ad atti di assenso da parte di pubbliche amministrazioni previste da leggi vigenti, anche se è stato dato inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 20.</p>	<p>1. Con la <b>segnalazione</b> o con la domanda di cui agli articoli 19 20 "interessato deve dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti. In caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge o la sanatoria prevista dagli articoli medesimi ed il dichiarante è punito con la sanzione prevista dall'articolo 483 del codice penale, salvo che il fatto costituisca più grave reato.</p> <p><b>2. Le sanzioni attualmente previste in caso di svolgimento dell'attività in carenza dell'atto di assenso dell'amministrazione o in difformità di esso si applicano anche nei riguardi di coloro i quali diano inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 e 20 in mancanza dei requisiti richiesti o, comunque, in contrasto con la normativa vigente.</b></p> <p>2-bis. <i>Identico.</i></p>

<b>Articolo 21-octies della legge n. 241</b> <i>Annulabilità del provvedimento</i>	
Testo vigente	A.S. n. 1577-A
<p>1. E' annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza.</p> <p>2. Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.</p>	<p><i>Identico.</i></p>

<b>Articolo 21-nonies della legge n. 241</b> <i>Annullamento d'ufficio</i>	
Testo vigente	A.S. n. 1577-A
<p>1. Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies, esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21-octies, comma 2, può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo.</p> <p>2. È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole.</p>	<p>1. Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies, esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21-octies, comma 2, può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole, <b>comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici</b>, e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo.</p> <p>2. <i>Identico.</i></p>
	<p><b>«2-bis. I provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di diciotto mesi, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.</b></p>

**Altra modifica approvata nel corso dell'esame in sede referente** infine abroga l'articolo 1, comma 136 della legge n. 311 del 2004, il quale recita: "Al fine di conseguire risparmi o minori oneri finanziari per le amministrazioni pubbliche, può sempre essere disposto l'annullamento di ufficio di provvedimenti amministrativi illegittimi, anche se l'esecuzione degli stessi sia ancora in corso. L'annullamento di cui al primo periodo di provvedimenti incidenti su rapporti contrattuali o convenzionali con privati deve tenere indenni i privati stessi dall'eventuale pregiudizio patrimoniale derivante, e comunque non può essere adottato oltre tre anni dall'acquisizione di efficacia del provvedimento, anche se la relativa esecuzione sia perdurante".

## Articolo 6

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

L'articolo contiene una delega al Governo - prevedendo per essa il termine di sei mesi - per l'adozione di disposizioni integrative e correttive, incidenti su un duplice ordine di disposizioni:

- gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni (è quanto disciplinato dal *decreto legislativo n. 33 del 2013*);
- l'inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le amministrazioni pubbliche e presso gli enti privati **sottoposti a controllo pubblico** (il testo originario del disegno di legge recava: enti privati "in controllo pubblico") (ed è quanto disciplinato dal *decreto legislativo n. 39 del 2013*).

Trattandosi di decreti legislativi correttivi e integrativi, i principi e criteri di questa delega fanno rinvio ai principi e criteri già dettati dalla legge delegante per quei due decreti legislativi.

Come ebbe ad annotare la Corte Costituzionale - a proposito della delegazione a disposizioni integrative e correttive - "siffatta procedura si presta ad essere utilizzata soprattutto in occasione di deleghe complesse, il cui esercizio può postulare un periodo di verifica, dopo la prima attuazione, e dunque la possibilità di apportare modifiche di dettaglio al corpo delle norme delegate, sulla base anche dell'esperienza o di rilievi ed esigenze avanzate dopo la loro emanazione, senza la necessità di far ricorso ad un nuovo procedimento legislativo parlamentare, quale si renderebbe necessario se la delega fosse ormai completamente esaurita e il relativo termine scaduto. Nulla induce a far ritenere che siffatta potestà delegata possa essere esercitata solo per 'fatti sopravvenuti': ciò che conta, invece, è che si intervenga solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega 'principale'; e che si rispettino pienamente i medesimi principi e criteri direttivi già imposti per l'esercizio della medesima delega 'principale'" (sentenza n. 206 del 2001; cfr. anche la sentenza n. 367 del 2007).

Rispetto ai due decreti legislativi sopra ricordati, n. 33 e n. 39 del 2013 - rispetto ai quali si viene ora a porre la delega per le disposizioni integrative e correttive - fu una medesima legge a porre i principi e criteri direttivi.

Si tratta della legge n. 190 del 2012 - recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazioni" - rispettivamente ai commi 35 e 50 dell'articolo 1.

L'articolo 1, comma 35 della legge n. 190 del 2012 pose i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) ricognizione e coordinamento delle disposizioni che prevedono obblighi di pubblicità a carico delle amministrazioni pubbliche;
- b) previsione di forme di pubblicità sia in ordine all'uso delle risorse pubbliche sia in ordine allo svolgimento e ai risultati delle funzioni amministrative;
- c) precisazione degli obblighi di pubblicità di dati relativi ai titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale. Le dichiarazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria di cui alla lettera a) devono concernere almeno la situazione patrimoniale complessiva del titolare al momento dell'assunzione della carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado di parentela, nonché tutti i compensi cui dà diritto l'assunzione della carica;
- d) ampliamento delle ipotesi di pubblicità, mediante pubblicazione nei siti web istituzionali, di informazioni relative ai titolari degli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sia con riferimento a quelli che comportano funzioni di amministrazione e gestione, sia con riferimento agli incarichi di responsabilità degli uffici di diretta collaborazione;
- e) definizione di categorie di informazioni che le amministrazioni devono pubblicare e delle modalità di elaborazione dei relativi formati;
- f) obbligo di pubblicare tutti gli atti, i documenti e le informazioni di cui al presente comma anche in formato elettronico elaborabile e in formati di dati aperti. Per formati di dati aperti si devono intendere almeno i dati resi disponibili e fruibili on line in formati non proprietari, a condizioni tali da permetterne il più ampio riutilizzo anche a fini statistici e la ridistribuzione senza ulteriori restrizioni d'uso, di riuolo o di diffusione diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità;
- g) individuazione, anche mediante integrazione e coordinamento della disciplina vigente, della durata e dei termini di aggiornamento per ciascuna pubblicazione obbligatoria;
- h) individuazione, anche mediante revisione e integrazione della disciplina vigente, delle responsabilità e delle sanzioni per il mancato, ritardato o inesatto adempimento degli obblighi di pubblicazione.

L'articolo 1, comma 50 della legge n. 190 del 2012 pose i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) prevedere in modo esplicito, ai fini della prevenzione e del contrasto della corruzione, i casi di non conferibilità di incarichi dirigenziali, adottando in via generale il criterio della non conferibilità per coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale;
- b) prevedere in modo esplicito, ai fini della prevenzione e del contrasto della corruzione, i casi di non conferibilità di incarichi dirigenziali, adottando in via generale il criterio della non conferibilità per coloro che per un congruo periodo di tempo, non inferiore ad un anno, antecedente al conferimento abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato sottoposti a controllo o finanziati da parte dell'amministrazione che conferisce l'incarico;
- c) disciplinare i criteri di conferimento nonché i casi di non conferibilità di incarichi dirigenziali ai soggetti estranei alle amministrazioni che, per un congruo periodo di tempo, non inferiore ad un anno, antecedente al conferimento abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive. I casi di non conferibilità devono essere graduati e regolati in rapporto alla rilevanza delle cariche di carattere politico ricoperte, all'ente di riferimento e al collegamento, anche territoriale, con l'amministrazione che conferisce l'incarico. È escluso in ogni caso, fatta eccezione per gli incarichi di responsabile degli uffici di diretta collaborazione degli organi di indirizzo politico, il conferimento di incarichi dirigenziali a coloro che presso le medesime amministrazioni abbiano svolto incarichi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive nel periodo, comunque non inferiore ad un anno, immediatamente precedente al conferimento dell'incarico;
- d) comprendere tra gli incarichi oggetto della disciplina:
- 1) gli incarichi amministrativi di vertice nonché gli incarichi dirigenziali, anche conferiti a soggetti estranei alle pubbliche amministrazioni, che comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione;
  - 2) gli incarichi di direttore generale, sanitario e amministrativo delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere;
  - 3) gli incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico;
- e) disciplinare i casi di incompatibilità tra gli incarichi di cui alla lettera d) già conferiti e lo svolgimento di attività, retribuite o no, presso enti di diritto privato sottoposti a regolazione, a controllo o finanziati da parte dell'amministrazione che ha conferito l'incarico o lo svolgimento in proprio di attività professionali, se l'ente o l'attività professionale sono soggetti a regolazione o finanziati da parte dell'amministrazione;
- f) disciplinare i casi di incompatibilità tra gli incarichi di cui alla lettera d) già conferiti e l'esercizio di cariche negli organi di indirizzo politico

A tali principi e criteri direttivi, il presente articolo del disegno di legge ne aggiunge altri:

- la "precisazione dell'ambito di applicazione degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza delle amministrazioni pubbliche";
- la "riduzione e concentrazione degli oneri gravanti in capo alle amministrazioni pubbliche".

Riguardo quest'ultimo criterio, **modificazione approvata in sede referente specifica che rimangono ferme "le previsioni in materia di verifica, controllo e sanzioni"**.

*Ed altri due criteri vengono ad aggiungersi, a seguito di modificazioni approvate in sede referente, ossia:*

- **definizione dei diritti dei membri del Parlamento inerenti all'accesso ai documenti amministrativi e alla verifica dell'applicazione delle norme sulla trasparenza amministrativa.** Tale diritto di accesso dei parlamentari è inteso come circoscritto alle "esigenze connesse allo svolgimento dei compiti istituzionali". *E' materia che in prospettiva pare destinata ad assumere specifica rilevanza, qualora si perfezioni la revisione costituzionale in corso di discussione parlamentare con la riforma del bicameralismo, la quale attribuisce al Senato competenze in ordine alla valutazione (oltre che delle politiche pubbliche) dell'attività delle pubbliche amministrazioni;*

- **riduzione del 60 per cento della tariffa riconosciuta ai gestori di reti telefoniche e del prezzo dei supporti adoperati per la ricezione del segnale, "con particolare riguardo" alle intercettazioni di conversazioni e di flussi di cui agli articoli 266 e seguenti del codice di procedura penale** (sono gli articoli di quel codice che disciplinano l'intercettazione di conversazioni o comunicazioni telefoniche e di altre forme di telecomunicazione nonché l'intercettazione del flusso di comunicazioni relativo a sistemi informatici o telematici ovvero intercorrente tra più sistemi).

Si ricorda che il capitolo 1363 dello stato di previsione del Ministero della giustizia reca gli stanziamenti relativi alle spese di giustizia per l'intercettazione di conversazioni e comunicazione. Tali stanziamenti sono pari a 200 milioni per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017, con un incremento di 7,2 milioni circa rispetto al bilancio assestato 2014 che attribuiva, quindi, circa 192,8 milioni a tale capitolo.

Il Ministero della giustizia, [Direzione generale di statistica](#), fornisce dati sulle spese di giustizia per tipologia. Con riferimento alle spese per intercettazioni, nel periodo 2008-2013 sono riportati i seguenti dati:

Spese pagate dall'erario rilevate presso gli uffici giudicanti e requirenti						
Voci di spesa	Anno 2008	Anno 2009	Anno 2010	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013
per intercettazioni	€221.804.213	€255.059.247	€237.041.485	€225.987.187	€218.449.989	€215.208.603

**Altra modificazione approvata in sede referente** pone la disciplina procedimentale (omessa nel disegno di legge) riguardo l'adozione governativa degli schemi decreti legislativi e il loro vaglio parlamentare, in modo analogo a quanto previsto per le altre deleghe recate dal disegno di legge (come emendato in sede referente: è dunque prevista un'attività consultiva anche della Commissione parlamentare per la semplificazione).

**Infine modificazione approvata in sede referente prevede il termine di ulteriori dodici mesi** (dall'entrata in vigore di ciascun decreto legislativo) per l'adozione di decreti legislativi recanti "disposizioni integrative e correttive".

Invero, già la delega oggetto di questo articolo è riferita all'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi (dei due decreti legislativi n. 33 e n. 39, del 2013). *Pare suscettibile di approfondimento se la delega ulteriore così disposta sia circoscritta alla correzione e integrazione della correzione e integrazione, dettata dai decreti legislativi previsti dal presente articolo (il quale tratta di per sé di decreti legislativi recanti, appunto, disposizioni integrative e correttive).*

Il [decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33](#) (Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni) ha dato attuazione alle disposizioni dell'articolo 1, comma 35 della legge n. 190 del 2012.

Il decreto introduce la nozione di *accesso civico*, per distinguerla da quella di accesso ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo. Con essa s'intende il diritto di chiunque di richiedere alle pubbliche amministrazioni i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, nei casi in cui questa sia stata omessa. I documenti, le informazioni ed i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria sono *pubblicati per un periodo di cinque anni* e comunque fino a che producono i loro effetti; per renderli accessibili, sono pubblicati in un'apposita sezione denominata «Amministrazione trasparente» nella home page dei siti istituzionali.

Le disposizioni del decreto si applicano alle *pubbliche amministrazioni* e alle *società partecipate dalle amministrazioni pubbliche* e a quelle dalle stesse controllate, nonché agli enti pubblici nazionali, limitatamente alle "attività di pubblico interesse" da questi esercitate.

La tipologia più ampia di obblighi, disciplinati nel decreto, riguarda la pubblicazione di informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni. Vi rientrano non solo i dati relativi all'articolazione degli uffici, con le relative competenze e risorse a disposizione e tutte le informazioni sui riferimenti utili al cittadino che intenda rivolgersi per qualsiasi richiesta inerente i compiti istituzionali, ma anche:

- i documenti e le informazioni relativi ai componenti degli organi di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale (atto di nomina, curriculum, compensi, assunzione di altre cariche, ecc.);
- le informazioni relative ai titolari di incarichi amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali a qualsiasi titolo conferiti, nonché di collaborazione e consulenza;
- i dati relativi alla dotazione organica, al costo del personale a tempo indeterminato e i dati sul personale con altre tipologie contrattuali, nonché gli incarichi conferiti ai dipendenti pubblici;
- i bandi di concorso per il reclutamento del personale, i dati relativi all'ammontare complessivo dei premi collegati alla valutazione della performance stanziati e l'ammontare dei premi effettivamente distribuiti;
- i riferimenti necessari per la consultazione dei contratti e accordi collettivi nazionali che si applicano alla p.a. di riferimento, nonché le eventuali interpretazioni autentiche;
- i dati relativi agli enti pubblici vigilati, agli enti di diritto privato in controllo pubblico e alle partecipazioni in società di diritto privato;
- gli elenchi dei provvedimenti adottati, con particolare riferimento ai provvedimenti finali dei procedimenti di autorizzazione o concessione; scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi; concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera; accordi stipulati dall'amministrazione con soggetti privati o con altre amministrazioni pubbliche;
- l'elenco delle tipologie di controllo a cui sono assoggettate le imprese;
- informazioni relative alla concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- i rendiconti dei gruppi consiliari regionali e provinciali.

Un secondo gruppo di pubblicazioni obbligatorie riguarda l'uso delle risorse pubbliche e comprende la pubblicità dei dati relativi al bilancio di previsione e a quello consuntivo, nonché le informazioni degli immobili posseduti e i dati relativi ai risultati del controllo amministrativo-contabile.

Per garantire il buon andamento delle amministrazioni, il decreto riordina altresì le disposizioni relative ad obblighi concernenti *le prestazioni offerte e i servizi erogati*. Rientra in queste tipologie la pubblicazione della carta dei servizi e standard di qualità; i tempi medi di pagamento relativi agli acquisiti di beni, servizi e forniture; l'elenco degli oneri informativi gravanti sui cittadini e sulle imprese; i dati relativi alle tipologie di procedimento di competenza di ciascuna amministrazione.

Per assicurare l'attuazione delle misure di trasparenza sono previsti due tipi di vigilanza, a livello diffuso e a livello centrale. In relazione al primo aspetto, *ogni amministrazione* deve individuare un *responsabile per la trasparenza*, che di norma coincide con il responsabile per la prevenzione della corruzione previsto dalla [legge 190/2012](#). **A livello centrale**, il controllo è affidato alla [Autorità anticorruzione](#), che è titolare di poteri ispettivi nei confronti delle singole amministrazioni e può ordinare l'adozione o la rimozione di atti e comportamenti da parte delle stesse.

Il [decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39](#) (*Disposizioni in materia di inconfirmità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico*) attua la delega prevista dall'art. 1, commi 49 e 50, della legge [n. 190/2012](#), recante "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*", con la quale si è inteso delineare la strategia di prevenzione della corruzione a livello nazionale, principalmente mediante l'adozione del Piano nazionale anticorruzione e l'individuazione di una Autorità nazionale anticorruzione.

Principali obiettivi del decreto sono la prevenzione e il contrasto della corruzione e la prevenzione dei conflitti di interessi mediante una nuova disciplina sulle inconfirmità e le incompatibilità degli incarichi nelle PA e negli enti privati da esse controllate e quelli ricoperti presso gli enti regolati o finanziati ovvero presso organi di indirizzo politico nazionali, regionali e locali, che tenda ad assicurare la distinzione tra responsabilità politica e responsabilità di gestione. Sulla base dei criteri di delega elencati al comma 50 dell'art. 1 della legge n. 190, il decreto legislativo n. 39/2013 individua le condizioni di incompatibilità e di inconfirmità che sono considerate dal legislatore, nell'ottica delle finalità della legge n. 190, quali situazioni sintomatiche che favoriscono la diffusione della corruzione.

Il decreto legislativo n. 39 del 2013:

- 1) individua i casi di inconfirmità degli incarichi dirigenziali e degli incarichi di responsabilità amministrativa di vertice, che comportano l'esercizio di funzioni di amministrazione e gestione nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, a soggetti interni o esterni alle PA;
- 2) prevede una disciplina dei casi di incompatibilità tra gli incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice svolti presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, e gli incarichi pubblici elettivi ovvero incarichi che comportino la titolarità di interessi privati che possano porsi in conflitto con l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche affidate.

In entrambi i casi il criterio per la definizione delle condizioni di incompatibilità e di inconfirmità è quello della distinzione tra le funzioni di indirizzo politico e quelle di amministrazione e tra attività di controllo e attività di gestione. Sulla base dei criteri di delega elencati nella legge n. 190, il decreto 39 del 2013 individua caso per caso le attività che determinano le inconfirmità e le incompatibilità anche per incarichi svolti presso livelli di governo differenti ovvero presso soggetti giuridici distinti ma comunque collegati per ragioni di vigilanza.

In base all'articolo 1, comma 2, lett. g), per *inconfirmità* deve intendersi la preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi previsti dal decreto: a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale; a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi; a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico. Le situazioni di inconfirmità configurano, pertanto, condizioni ostative al conferimento di determinati incarichi riconducibili essenzialmente al pregresso svolgimento di cariche politiche o incarichi di vertice, comunque superabile mediante il decorso di un periodo di "raffreddamento" di uno o due anni, a seconda dei casi. Obiettivo del legislatore in questi casi è quello di evitare che, proprio in ragione della carica ricoperta, l'interessato possa preconstituire una situazione di favore per l'attribuzione di un nuovo incarico di carattere amministrativo, rivolgendosi quindi l'esercizio della pubblica funzione a vantaggio proprio e non della pubblica amministrazione.

La lett. h) del comma 2 dell'art. 1 identifica l'incompatibilità con l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla PA che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico. In questi casi non sussiste una preclusione assoluta all'assunzione dell'incarico, in quanto l'interessato può esercitare un diritto di opzione che tende a rimuovere la situazione favorevole per lo sviluppo di fenomeni di corruzione, ma si tende ad evitare la coincidenza nello stesso soggetto di ruoli di vigilanza e gestione della medesima attività.

Da un punto di vista immediatamente operativo per le singole amministrazioni un ruolo centrale nell'attuazione della normativa in materia di inconfirmità e incompatibilità spetta al responsabile del piano anticorruzione dell'amministrazione o dell'ente pubblico o privato in controllo pubblico che, ove ravvisi l'esistenza o l'insorgenza di situazioni di inconfirmità o incompatibilità, le contesta all'interessato e segnala comunque all'[Autorità nazionale anticorruzione](#), all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per i profili relativi alla legge n. 215/2004, nonché alla Corte dei conti, i casi possibile violazione delle disposizioni del Dlgs n. 39 per l'accertamento delle eventuali responsabilità amministrative.

La permanenza di situazioni di inconfirmità e incompatibilità è sanzionata dalla disciplina del decreto 39/2013, che prevede - in caso di violazione - la nullità per gli atti di conferimento di incarichi adottati in violazione delle disposizioni e la decadenza dall'incarico con risoluzione del contratto di lavoro dipendente, o autonomo per i casi di incompatibilità, decorso il termine di 15 giorni dalla contestazione all'interessato. Si configura anche una responsabilità a carico degli organi politici che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli, sanzionandoli per le conseguenze economiche degli atti adottati e prevedendo l'esercizio di un potere sostitutivo di nomina nel caso in cui la violazione sia stata commessa da organi di indirizzo politico di amministrazioni centrali o di enti nazionali.

La vigilanza sul rispetto da parte di amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, della normativa contenuta nel decreto legislativo n. 39/2013 è affidata alla Autorità nazionale anticorruzione che, in base all'art. 16 del citato decreto, come modificato dall'art. 54-ter, comma 1, del decreto-legge n. 69/2013, esercita anche poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi, segnalando le relative responsabilità amministrative alla Corte dei conti, ed esprime pareri su richiesta delle amministrazioni e degli enti interessati ad un'interpretazione autentica del decreto legislativo.

## Articolo 7

(*Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato*)

L'articolo contiene una delega al Governo - prevedendo per essa il termine di dodici mesi - per "modificare la disciplina" di:

- Presidenza del Consiglio;
- ministeri;



- agenzie governative nazionali;
- enti pubblici non economici.

Così come contiene una delega (da esercitarsi nei dodici mesi successivi a ciascun decreto legislativo delegato) per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive, rispetto a ciascun decreto legislativo che sia adottato.

Alcuni principi e criteri direttivi riguardano l'amministrazione sia centrale sia periferica, dello Stato (tra le previsioni, la "razionalizzazione delle funzioni di polizia" per alcune finalità o la riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato).

Altri riguardano solo l'amministrazione centrale.

E specifiche previsioni hanno ad oggetto le Prefetture.

Riguardo l'amministrazione così centrale come periferica, sono posti dal testo originario del disegno di legge (**comma 1, lettera a)**) i seguenti profili direttivi:

- riduzione di uffici e di personale preposti ad attività strumentali (e correlativo rafforzamento degli uffici che erogano prestazioni a cittadini e imprese);
- "possibilità" di gestione unitaria dei servizi strumentali (mediante uffici comuni e "previa l'eventuale" collocazione delle sedi in edifici comuni o contigui);
- razionalizzazione delle funzioni di polizia, al fine di evitare sovrapposizioni di competenze e di favorire la gestione associata dei servizi strumentali;
- riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente e del territorio - ed in questo ambito, riorganizzazione delle funzioni del Corpo forestale dello Stato, con loro "eventuale assorbimento" nelle funzioni delle altre forze di polizia (ferma restando "la garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente e del territorio e la salvaguardia delle professionalità esistenti");
- riordino nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare.

**Siffatte previsioni sono state incise da modificazioni approvate dalla Commissione Affari costituzionali in sede referente.**

**L'intervento modificativo referente risulta il seguente:**

- esplicita che anche il personale dirigenziale sia coinvolto nella riduzione degli uffici e del personale destinati ad attività strumentali;
- fa però salve "le esigenze connesse ad eventuali processi di reinternalizzazione di servizi";
- rafforza il principio della preferenza unitaria dei servizi strumentali (che da "possibilità" diviene "preferenza in ogni caso, salva la dimostrata impossibilità");
- pone il criterio direttivo del "riordino o soppressione" degli uffici e organismi per i quali risultino disfunzioni organizzative o finanziarie o duplicazioni - anche in esito alla ricognizione di cui al decreto-legge n. 90 del 2014, il quale prevede all'articolo 17, comma 1 al fine di procedere ad una razionalizzazione degli enti pubblici e di quelli ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria, che il Dipartimento della funzione pubblica predisponga un sistema informatico di acquisizione di dati e proposte di razionalizzazione circa quegli enti (avvalendosi di un software libero con codice sorgente aperto), in cui le amministrazioni statali inseriscano i dati e le proposte con riferimento a ciascun ente pubblico o privato da ciascuna di esse finanziato o vigilato (con pubblicazione sul sito internet istituzionale delle amministrazioni adempienti o inadempienti all'obbligo di inserimento; decorsi tre mesi dall'abilitazione all'inserimento, quella disposizione prevede sia vietato alle suddette amministrazioni, con riferimento agli enti per i quali i dati e le proposte non siano stati immessi, il compimento di qualsiasi atto nei confronti degli enti, compresi il trasferimento di fondi e la nomina di titolari e componenti dei relativi organi);
- inserisce la previsione del riordino dell'Associazione FORMEZ PA (a fini di semplificazione, efficienza, contenimento della spesa, riduzione degli organi);
- "mitiga" la previsione circa la razionalizzazione delle funzioni di polizia al fine di evitare sovrapposizioni di competenze e di favorire la gestione associata, aggiungendo il criterio direttivo altresì di un "potenziamento dell'efficacia" di quelle funzioni, "anche in funzione di una migliore cooperazione al fine di evitare" sovrapposizioni e favorire la gestione associata;
- specifica che il riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente e del territorio ricomprenda anche quelle di tutela del mare;
- menziona, in tema di riordino di siffatte funzioni di tutela (comprensive della sicurezza e dei controlli nel settore agro-alimentare), il "conseguente riordino dei corpi di polizia provinciale" - escludendone peraltro "in ogni caso" la confluenza nelle Forze di polizia;
- circa la riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato ed eventuale suo assorbimento nelle altre Forze di polizia, pone il criterio della salvaguardia (oltre che delle professionalità esistenti) "delle specialità e dell'unitarietà". Peraltro il **comma 4, introdotto nel corso dell'esame referente, esclude dalla delega le attribuzioni - le quali espressamente sono mantenute ferme - ad oggi esercitate secondo la disciplina vigente nei territori delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, dai rispettivi Corpi forestali regionali e provinciali (e questo, anche con riferimento alle funzioni di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria).**

Il Corpo forestale dello Stato è una forza di polizia ad ordinamento civile, specializzata nella tutela del patrimonio naturale e paesaggistico, nella prevenzione e repressione dei reati in materia ambientale e agroalimentare.

Il Corpo forestale dello Stato originariamente aveva un ruolo di salvaguardia delle aree boschive; ha acquisito nel corso della sua storia funzioni ulteriori. La **legge 6 febbraio 2004, n. 36 (Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato)**, all'articolo 1 dispone che: "Il Corpo forestale dello Stato è Forza di polizia dello Stato ad ordinamento civile specializzata nella difesa del patrimonio agroforestale italiano e nella tutela dell'ambiente, del paesaggio e dell'ecosistema e concorre nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica, ai sensi della legge 1° aprile 1981, n. 121, nonché nel controllo del territorio, con particolare riferimento alle aree rurali e montane. Esso svolge attività di polizia giudiziaria e vigila sul rispetto della normativa nazionale e internazionale concernente la salvaguardia delle risorse agroambientali, forestali e paesaggistiche e la tutela del patrimonio naturalistico nazionale, nonché la sicurezza agroalimentare, prevenendo e reprimendo i reati connessi. E' altresì struttura operativa nazionale di protezione civile".

La medesima legge n. 36 del 2004 stabilisce inoltre che il Corpo forestale dello Stato è posto alle dirette dipendenze del Ministro delle politiche agricole e forestali, con organizzazione e organico distinti da quelli del relativo Ministero, fatta salva la dipendenza funzionale dal Ministro dell'interno per le questioni inerenti l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza, il pubblico soccorso e la protezione civile.

Nell'ambito delle sue competenze, il Corpo forestale dello Stato esercita:

- la sorveglianza dei 20 Parchi Nazionali italiani, nonché di altre 130 aree protette dalla normativa europea, statale e regionale;
- la vigilanza sull'applicazione della Convenzione di Washington inerente il commercio internazionale delle specie di fauna e di flora minacciate di estinzione.

In collaborazione con le altre forze di polizia nazionali e locali, inoltre, si occupa del controllo sull'attività venatoria, sulla pesca e sulla sicurezza della filiera agro-alimentare, intervenendo sui fenomeni di bracconaggio, di contraffazione ed adulterazione degli alimenti, di maltrattamento ed uccisione di animali.

Nell'ambito della Protezione Civile e Soccorso Pubblico, il Corpo Forestale dello Stato interviene nei casi di calamità naturali (terremoti, alluvioni) e soprattutto svolge un ruolo centrale nelle operazioni di estinzione degli incendi boschivi. I Centri Operativi Aerei Unificati (COAU), che coordinano la flotta aerea dello Stato per le operazioni di spegnimento degli incendi vedono impiegato personale del Corpo forestale dello Stato e dell'Aeronautica Militare, mentre per le operazioni a terra vengono utilizzati normalmente uomini e mezzi oltre che del Corpo forestale anche dei Vigili del Fuoco.

Infine, il Corpo forestale dello Stato è dotato di personale tecnico deputato ad attività di studio e di ricerca scientifica, di monitoraggio dell'ambiente e delle sue risorse, che hanno permesso di sviluppare svariati progetti in collaborazione con altri enti di ricerca nazionali ed internazionali quali, ad esempio, i progetti comunitari LIFE.

Ai sensi dell'art. 57 del Codice di Procedura Penale il personale del Corpo ha funzioni di Polizia giudiziaria, come gli ufficiali e gli agenti della Polizia di Stato, dei Carabinieri, della Guardia di finanza e del Corpo degli agenti di custodia. L'articolo 16 della Legge 121 del 1981 (**Nuovo ordinamento dell'amministrazione della Pubblica sicurezza**), dispone che: "Fatte salve le rispettive attribuzioni e le normative dei vigenti ordinamenti, sono altresì forze di polizia e possono essere chiamati a concorrere nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica il Corpo degli agenti di custodia e il Corpo forestale dello Stato".

Altri criteri, si è ricordato, concernono esclusivamente l'amministrazione centrale dello Stato (non anche la periferica) (**comma 1, lettera b)**). E si incentrano sul rafforzamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Sono, nel testo originario del disegno di legge:

- definizione degli strumenti normativi e amministrativi per la direzione della politica generale del Governo e il mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico;
- rafforzamento del ruolo di coordinamento e promozione dell'attività dei ministri da parte del Presidente del Consiglio dei ministri;
- rafforzamento del ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri nell'analisi e nella definizione delle politiche pubbliche;
- definizione delle procedure di nomina da parte del Governo, tale da assicurare la collegialità del Consiglio dei ministri;
- riduzione degli uffici di diretta collaborazione dei ministri e dei sottosegretari, con definizione di criteri generali per la determinazione delle relative risorse finanziarie (in relazione alle attribuzioni e alle dimensioni dei rispettivi ministeri) da parte del Presidente del Consiglio;
- eliminazione degli uffici ministeriali le cui funzioni si sovrappongono a quelle delle autorità indipendenti;
- revisione delle funzioni di vigilanza sulle agenzie governative nazionali e delle relative competenze, in funzione del rafforzamento del ruolo della Presidenza del Consiglio.

**Anche siffatte previsioni** relative alla sola amministrazione centrale - lessicalmente assai centrate nel disegno di legge originario sul "rafforzamento" della Presidenza del Consiglio dei ministri - **sono state incise da modificazioni approvate dalla Commissione Affari costituzionali in sede**

**referente. Il suo intervento modificativo riscrive la previsione di delega in termini più calibrati su competenze e procedimenti, all' "esclusivo fine"** - esplicita - di attuare l'articolo 95 della Costituzione (unità di indirizzo politico e amministrativo) e "rendere effettive" le attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri quali riconosciutegli dalla legge n. 400 del 1988.

**Tra le modifiche apportate**, figura la previsione della "disciplina" - non già della "riduzione" com'è invece nel disegno di legge - degli uffici di diretta collaborazione di ministri, viceministri e sottosegretari, con determinazione da parte del Presidente del Consiglio delle risorse finanziarie (non già di criteri generali per la loro determinazione), anche al fine di un'adeguata qualificazione professionale del relativo personale. La riduzione diviene menzionata come "eventuale"; e si aggiunge la previsione della pubblicazione dei "dati" (senza ulteriore specificazione di quali essi siano) sui siti istituzionali delle relative amministrazioni.

Inoltre la previsione, presente nel disegno di legge, dell'eliminazione degli uffici ministeriali le cui funzioni si sovrappongano a quelle delle autorità amministrative indipendenti, diviene di una razionalizzazione (con eliminazione "eventuale").

E non si menziona più una "revisione" delle funzioni di vigilanza sulle agenzie governative nazionali e delle relative competenze, delegandosi piuttosto a "precisare" le competenze in materia di quella vigilanza, ancora una volta al fine di assicurare "l'effettivo esercizio" delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio (anziché "in funzione del rafforzamento del ruolo" di questa).

L'attuazione di tali criteri è autorizzata a modificare il decreto legislativo n. 300 del 1999 - il quale detta le disposizioni circa l'organizzazione del Governo.

*Non è recata espressa autorizzazione - che peraltro non parrebbe esclusa, alla luce dei criteri direttivi sopra ricordati - a modificare la legge n. 400 del 1988, nella parte relativa agli organi del Governo e l'organizzazione della Presidenza del Consiglio (peraltro poi oggetto, quest'ultima, del decreto legislativo n. 303 del 1999).*

**L'esame in sede referente ha condotto alla trasposizione entro questo articolo 7 del disegno di legge - quale lettera c) del suo comma 1 - della disposizione (la quale era collocata nell'articolo 1) di delega incidente sulla materia dei dati relativi alla circolazione dei veicoli.**

La disposizione di delega prevede nuove modalità di archiviazione, che permettano di rilasciare un unico documento attestante i dati di proprietà e di circolazione degli autoveicoli, motoveicoli e rimorchi (materia su cui già la legge di stabilità 2014 - articolo 1, comma 427 della legge n. 147 del 2013 - recava previsione, finora inattuata, affidando a regolamento governativo l'adozione di misure volte all'unificazione, in un unico archivio telematico nazionale, dei dati concernenti la proprietà e le caratteristiche tecniche dei veicoli inseriti nel pubblico registro automobilistico e nell'archivio nazionale dei veicoli).

A tal fine potrà prevedersi la riorganizzazione e l'eventuale accorpamento delle funzioni svolte dal Pubblico registro automobilistico e dal Dipartimento della motorizzazione civile del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

**Questo il raffronto** (con evidenziazioni grafiche in termini sostanziali non già formali) **tra la disposizione del disegno di legge e la formulazione quale sortita dal vaglio referente:**

Articolo 1, comma 1 (A.S. n. 1577)	Articolo 7, comma 1 (A.S. n. 1577-A)
<p>7) anche al fine di contenere i costi connessi alla gestione dei dati inerenti alla proprietà ed alla circolazione dei veicoli, e quindi di realizzare significativi risparmi di spesa per l'utenza, introduzione di un'unica modalità di archiviazione finalizzata al rilascio di un documento unico contenente i dati di proprietà e di circolazione di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi, da perseguire attraverso il collegamento e l'interoperabilità dei dati detenuti dalle diverse strutture, riorganizzando, anche mediante eventuale accorpamento, le funzioni svolte dagli uffici del pubblico registro automobilistico e dalla Direzione generale per la motorizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.</p>	<p><b>b-bis) con riferimento alle amministrazioni competenti in materia di autoveicoli: riorganizzazione, anche ai fini del risparmio dei costi connessi alla gestione dei dati relativi alla proprietà e alla circolazione dei veicoli e della realizzazione di significativi risparmi per l'utenza, riorganizzando anche mediante eventuale accorpamento delle funzioni svolte dagli uffici del pubblico registro automobilistico e dalla Direzione generale per la motorizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con conseguente introduzione di un'unica modalità di archiviazione finalizzata al rilascio di un documento unico contenente i dati di proprietà e di circolazione di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi, da perseguire anche attraverso l'eventuale collegamento e l'interoperabilità dei dati detenuti dalle diverse strutture; svolgimento delle relative funzioni con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.</b></p>

Ancora l'articolo 7 del disegno di legge (al **comma 1, lettera d)**) reca alcuni altri criteri di delega, specificamente dettati per le *Prefetture-Uffici territoriali del Governo*.

Sono:

- razionalizzazione - **da calibrare secondo le esigenze attuative della legge n. 56 del 2014** - della rete organizzativa e revisione delle competenze e delle funzioni attraverso la riduzione del numero, in base a criteri inerenti all'estensione territoriale, alla popolazione residente, all'eventuale presenza della città metropolitana, alle caratteristiche del territorio, alla criminalità, agli insediamenti produttivi, alle dinamiche socio-economiche. **L'esame referente ha inoltre inserito**, quale ulteriore criterio da tenere in conto nella riorganizzazione della rete di Prefetture, **la considerazione del fenomeno delle immigrazioni sui territori fronte rivieraschi;**
- trasformazione della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo in Ufficio territoriale dello Stato, quale punto di contatto unico tra amministrazione periferica dello Stato e cittadini;
- attribuzione al Prefetto della responsabilità dell'erogazione dei servizi ai cittadini, nonché di funzioni di coordinamento dei dirigenti degli uffici facenti parte dell'Ufficio territoriale dello Stato - e di **rappresentanza dell'amministrazione statale (anche in correlazione con la nuova disciplina della conferenza dei servizi)** posta da questo medesimo disegno di legge all'articolo 2);
- **coordinamento e armonizzazione delle disposizioni riguardanti la Prefettura-Ufficio territoriale del Governo;**
- confluenza nell'Ufficio territoriale dello Stato di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni civili dello Stato;
- definizione dei criteri per l'individuazione e l'organizzazione della sede unica dell'Ufficio territoriale dello Stato;
- individuazione delle competenze in materia di ordine e sicurezza pubblica nell'ambito dell'Ufficio territoriale dello Stato, fermo restando quanto previsto dalla legge 1° aprile 1981, n. 121;
- individuazione della dipendenza funzionale del prefetto in relazione alle competenze esercitate.

**Il comma 4, introdotto nel corso dell'esame referente, esclude dalla delega le attribuzioni (le quali espressamente sono mantenute ferme) nei territori delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, che siano esercitate dai rispettivi Presidenti in materia di funzioni prefettizie, in conformità agli Statuti speciali e alle relative norme di attuazione.**

In tema di riordino o riorganizzazione delle Prefetture, un recente tentativo di intervento si è prodotto nel corso della XVI legislatura, con l'**articolo 10 del decreto legge n. 95 del 2012 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica)**, con cui si prevede una riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio, tramite una revisione delle funzioni delle Prefetture da attuare con un regolamento attuativo.

Scopo - duplice - dell'intervento era il rafforzamento delle funzioni di rappresentanza unitaria dello Stato sul territorio, da realizzare mediante la costituzione di un ufficio unico di garanzia dei rapporti tra i cittadini e lo Stato, ed il conseguimento di livelli ottimali di efficienza, da realizzare mediante l'accorpamento delle singole funzioni logistiche e strumentali di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni statali sotto la responsabilità diretta ed esclusiva di un unico ufficio, in modo da realizzare un risparmio di spesa pari al 20 per cento.

Lo schema di regolamento (**Atto del Governo n. 7 del 2013**) fu oggetto di parere da parte della sola Commissione Affari costituzionali della Camera, la quale espresse (**seduta del 20 giugno 2013**) parere contrario, motivandolo - tra l'altro - con la mancanza di un quadro normativo certo sull'assetto delle province. Il regolamento non è stato più adottato dal Governo.

Negli ultimi anni, il legislatore ha più volte tentato di *riordinare e razionalizzare* la rete degli uffici periferici delle amministrazioni statali, lungo due direttrici fondamentali: da un lato, favorendo la concentrazione e l'accorpamento degli uffici periferici, al fine di contrastare una frammentazione organizzativa dello Stato sul territorio; dall'altro, ridefinendo in via tendenzialmente residuale le funzioni di tali uffici, in coerenza con la dismissione di funzioni amministrative statali in favore di regioni ed enti locali realizzato con il decreto legislativo n. 112 del 1998.

Sulla base della delega contenuta nella legge n. **59 del 1997**, l'**articolo 11 del decreto legislativo n. 300 del 1999** dapprima istituì gli *uffici territoriali del Governo* (UTG) quali organi di rappresentanza generale dello Stato in periferia. Tali uffici, oltre al mantenimento delle funzioni di competenza delle prefetture, avrebbero dovuto assumere la titolarità di tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato, ad eccezione di alcune espressamente indicate (affari esteri, giustizia, difesa, tesoro, finanze, pubblica istruzione, beni culturali, agenzie e, successivamente, anche comunicazioni). Il d.P.R. n. 287 del 2001 individuava quali amministrazioni avrebbero dovuto trasferire i compiti svolti dalle proprie strutture locali.

In seguito alle difficoltà incontrate nell'attuazione dell'originario disegno di riforma, l'articolo 11 del decreto legislativo n. 300 del 1999 è stato significativamente modificato con il decreto legislativo n. 29 del 2004 in virtù del quale gli uffici hanno assunto la nuova denominazione di *Prefetture - Uffici territoriali del Governo* (utg) e hanno mutato le loro funzioni, assumendo, accanto ai compiti propri delle Prefetture, un ruolo di coordinamento degli uffici periferici dello Stato. Conseguentemente, il d.P.R. n. 287 del 2001 è stato abrogato e sostituito dal nuovo *regolamento di attuazione*, emanato con d.P.R. n. 180 del 2006.

In base al vigente articolo 11 del decreto legislativo 300 del 1999 come rivisitato, la Prefettura-ufficio territoriale del governo, oltre alle attribuzioni istituzionali proprie della Prefettura, di rappresentanza generale del governo sul territorio, *assicura l'esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato e garantisce la leale collaborazione di detti uffici con gli enti locali*. Gli strumenti sono la *conferenza provinciale permanente*, organo che coadiuva il prefetto nell'esercizio di tali funzioni, e la titolarità in capo al prefetto ad agire in via sostitutiva nei confronti degli uffici periferici.

Per garantire la capacità di coordinamento degli uffici periferici statali, il prefetto, oltre che in sede di conferenza provinciale, è infatti titolare di poteri di intervento diretto verso tali uffici, sino alla sostituzione. La condizione per intervenire è la presenza di *disfunzioni o anomalie nell'attività amministrativa di un ufficio periferico dello Stato*, tali da poter arrecare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla collettività.

Ancora l'articolo 7 del disegno di legge (al **comma 1, lettera e**), **introdotta in sede referente**) reca alcuni altri criteri di delega, specificamente dettati per l'*ordinamento sportivo* - prevedendo la "semplificazione e coordinamento" delle norme regolatrici - e *lo sport per persone affette da disabilità*.

Per quest'ultimo riguardo, la modificazione introdotta in sede referente mira a che ne sia riconosciuta la "peculiarità". Specifica modalità di tale riconoscimento è ravvisata nello scorporo del **Comitato paralimpico** (istituito dalla legge n. 189 del 2003) dal CONI (cui aderì nel 1981 quella che sarebbe divenuta la Federazione italiana sport disabili). Ed è prevista la sua **trasformazione** (senza oneri aggiuntivi) **in ente autonomo di diritto pubblico**, avvalentesi per le attività strumentali (comprese le risorse umane) di CONI Servizi Spa, ossia la società a integrale partecipazione pubblica (del ministero dell'economia) che espleta l'attività strumentale per l'attuazione dei compiti del CONI. In tale società viene previsto transitò il personale attualmente in servizio presso il Comitato paralimpico.

L'insieme di decreti legislativi delegati che vadano ad essere emanati ai sensi del presente articolo, sono adottati (su proposta del ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze e con i ministri interessati) previo parere della Conferenza unificata e parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto - decorso il quale il Governo può comunque procedere.

Gli schemi dei decreti sono successivamente trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni competenti **per materia e per gli effetti finanziari, nonché della Commissione parlamentare per la semplificazione**, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto o successivamente, la scadenza è prorogata di novanta giorni.

#### Articolo 8 del testo originario del disegno di legge

(Definizioni di pubblica amministrazione)

**L'originario articolo 8 del disegno di legge, recante "Definizioni di pubblica amministrazione", è stato soppresso nel corso dell'esame referente.**

Esso prospettava un apparato definitorio, relativo agli ambiti applicativi di disposizioni a venire che investano le pubbliche amministrazioni (posta la ricorrente non univocità di richiami normativi nel corpo della legislazione).

Come rilevato nella relazione illustrativa del disegno di legge, la finalità della norma era di dare una base legislativa alla definizioni che individuano le amministrazioni pubbliche, senza dover ricorrere all'elenco delle unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche redatto dall'ISTAT, anche al fine di prevenire il contenzioso cui lo stesso Istituto di statistica deve far fronte<sup>(1)</sup>.

Le diverse 'categorie' di amministrazioni erano così denominate dall'articolo: amministrazioni statali; amministrazioni nazionali; amministrazioni territoriali; amministrazioni di istruzione e cultura (ossia scuole statali di ogni ordine e grado; università statali; istituti di istruzione universitaria a ordinamento speciale; istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica; istituzioni educative pubbliche; enti pubblici nazionali di ricerca; musei, archivi e biblioteche dello Stato e delle amministrazioni territoriali); amministrazioni pubbliche; soggetti di rilievo pubblico (ossia le aziende e gli enti pubblici economici; le società partecipate che svolgono attività strumentali per conto delle amministrazioni pubbliche o funzioni amministrative esternalizzate; gli altri enti che gestiscono forme di previdenza obbligatoria; le fondazioni e gli altri enti finanziati in modo maggioritario da amministrazioni pubbliche; organismi privati di interesse pubblico); organismi privati di interesse pubblico (ossia: i gestori di servizi pubblici; le società a partecipazione pubblica in regime di concorrenza, con esclusione di quelle quotate sui mercati regolamentati; le scuole paritarie; le università non statali; le istituzioni non statali dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica; tutti i soggetti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria; le federazioni sportive; i consorzi cui aderiscono soggetti privati e amministrazioni pubbliche; tutti i soggetti comunque tenuti al rispetto dei principi del procedimento amministrativo).

1) Ad esempio tra le numerose pronunce sul tema si può segnalare quella riguardante una serie di federazioni sportive espunte dall'elenco ISTAT in seguito alla sentenza TAR Lazio, Sezione III-quater, n. 6209/2011. Tale sentenza ha annullato l'elenco pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 171 del 24 luglio 2010. Il TAR ha, infatti, ritenuto fondata la contestazione delle federazioni sportive in quanto esse non sono soggette "a controllo pubblico", venendo così a mancare uno dei principali criteri di classificazione del Sec95. A tale proposito il TAR ha chiarito come "la nozione comunitaria di "controllo" non s'identifica con quella recepita nel nostro ordinamento, e cioè innanzi tutto controllo sugli atti (in particolare sul bilancio di previsione e sul conto) da parte di un soggetto pubblico sovraordinato, ma si sostanzia nel potere giuridicamente riconosciuto ad un'Amministrazione pubblica di "determinare la politica generale e i programmi" della singola unità istituzionale (...)". In seguito a tale pronuncia una nota dell'elenco 2013 specifica come tali federazioni sportive rimangono escluse dall'elenco in attesa di una pronuncia del Consiglio di Stato.

#### Articolo 8 del disegno di legge dopo l'esame referente

(Riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio)

Disposizioni di delega circa il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura erano contenute, nel testo originario del disegno di legge, all'articolo 9.

**Nel corso dell'esame referente**, quell'articolo è stato soppresso. Al contempo, è stato approvato un emendamento (in alcune sue parti sub-emendato) recante riscrittura di quel medesimo articolo (che diviene articolo 8).

*Già questo décalage emendativo è rivelatore di un marcato mutamento di impostazione, rispetto al testo originario del disegno di legge.*

Quest'ultimo eliminava, in primo luogo, il contributo obbligatorio delle imprese. Di contro **il testo licenziato dalla sede referente reca delega alla "determinazione" del diritto annuale a carico delle imprese** (tenuto conto del suo dimezzamento, disposto dall'articolo 28 del decreto -legge n. 90 del 2014).

L'articolo 18 della legge n. 580 del 1993 "Riordino delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura", disciplina il finanziamento ordinario delle camere di commercio specificando che ad esso si provvede mediante: a) il diritto annuale come determinato ai sensi dei commi 4, 5 e 6; b) i proventi derivanti dalla gestione di attività e dalla prestazione di servizi e quelli di natura patrimoniale; c) le entrate e i contributi derivanti da leggi statali, da leggi regionali, da convenzioni o previsti in relazione alle attribuzioni delle camere di commercio; d) i diritti di segreteria sull'attività certificativa svolta e sulla iscrizione in ruoli, elenchi, registri e albi tenuti ai sensi delle disposizioni vigenti; e) i contributi volontari, i lasciti e le donazioni di cittadini o di enti pubblici e privati; f) altre entrate e altri contributi. Le camere di commercio sono inoltre destinatarie di contributi a carico del bilancio dello Stato, per l'espletamento di funzioni delegate.

La misura del diritto annuale - dovuto ad ogni singola camera di commercio da parte di ogni impresa iscritta - è determinata dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite l'Unioncamere e le organizzazioni di categoria, sulla base del fabbisogno necessario per l'espletamento dei servizi che il sistema delle camere di commercio è tenuto a fornire, da cui viene detratta una quota calcolata in relazione ad un obiettivo annuale di efficienza del sistema. I diritti annuali sono:

- in misura fissa, per i soggetti iscritti al REA e per le imprese individuali iscritte al registro delle imprese,
- commisurati al fatturato dell'esercizio precedente, per gli altri soggetti.

La misura del diritto annuale può essere incrementata dalle camere di commercio fino a un massimo del venti per cento per il cofinanziamento di specifici progetti aventi per scopo l'aumento della produzione e il miglioramento delle condizioni economiche della circoscrizione territoriale di competenza.

Il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, emana ogni anno un decreto per determinare le misure del diritto annuale<sup>(2)</sup>. La vigilanza sulla materia del diritto annuale delle Camere di commercio è effettuata dallo stesso Ministero dello sviluppo economico, che con il decreto direttoriale 5 giugno 2014 (della Direzione generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica) ha disposto la pubblicazione dei dati sulle attività economiche 2013, forniti dalle Camere di Commercio in relazione al numero delle imprese, all'indice di occupazione, al valore aggiunto e al diritto annuale<sup>(3)</sup>. Si rammenta, infine, che l'articolo 28 del decreto legge n. 90 del 2014 dimezza l'importo del diritto annuale dovuto dalle imprese alle Camere di Commercio.

**Le modifiche intervenute in sede referente recano alcune altre non marginali variazioni, rispetto al testo originario del disegno di legge. In particolare:**

- nel trattar di ridefinizione delle circoscrizioni territoriali, si individua un puntuale numero massimo (60, rispetto alle attuali 105) e una puntuale soglia dimensionale minima (80.000 imprese e unità locali iscritte o annotate nel registro delle imprese: è numero doppio rispetto a quello di 40.000 che compare quale parametro in talune disposizioni vigenti), ponendo al contempo il criterio di almeno una camera di commercio in ogni Regione - con possibilità altresì di istituire una camera di commercio in ogni Provincia autonoma e Città metropolitana (*ferma restando la soglia massima di 60 sopra*

ricordata, pare di intendere). Si prevede inoltre che il legislatore delegato tenga conto delle "specificità geo-economiche", nonché definisca le condizioni in presenza delle quali possano essere istituite le Unioni regionali o interregionali;

- si scrive di "ridefinizione" di compiti e funzioni, anziché di loro "riduzione", com'è invece nel testo originario del disegno di legge. Ed elimina il principio che l'individuazione degli ambiti di attività camerali sia "tassativa". E prevede l'attribuzione al sistema camerale di specifiche competenze, anche delegate dallo Stato e dalle Regioni. E la limitazione alle partecipazioni societarie è intesa dall'emendamento come limitazione a quelle "necessarie per lo svolgimento delle funzioni istituzionali", laddove il disegno di legge scrive di limitazione "alle sole" funzioni istituzionali;
- si prevede il "riordino delle competenze" relative alla tenuta e valorizzazione del registro delle imprese presso le camere di commercio (con particolare riguardo alla promozione della trasparenza del mercato e di pubblicità legale delle imprese, con coordinamento da parte del ministero dello sviluppo economico). *E' previsione che pare di segno opposto a quella del testo originario del disegno di legge, che invece prevedeva il trasferimento delle competenze relative al registro delle imprese al ministero dello sviluppo economico;*
- si prevede che il ministero dello sviluppo economico (sentita Unioncamere) definisca *standard* nazionali di qualità delle prestazioni camerali, in relazione a ciascuna "funzione fondamentale", ai relativi servizi, ad un sistema di monitoraggio;
- si specifica che la riduzione del numero di componenti dei consigli e delle giunte camerali si ponga entro un riordino della relativa disciplina, tale da incidere altresì sui criteri di elezione (onde assicurare una "adeguata" consultazione delle imprese) e sul limite ai mandati;
- si include nella disciplina transitoria che assicuri la sostenibilità finanziaria, "i progetti in corso per la promozione dell'attività economica all'estero".

Nell'oggetto della delega (ed è **altra modificazione apportata in sede referente**) rientra il "riordino" delle disposizioni che regolano la materia delle camere di commercio.

Il termine per l'esercizio della delega è di dodici mesi.

La disciplina transitoria dovrà assicurare la sostenibilità finanziaria e il mantenimento dei livelli occupazionali<sup>(4)</sup>, nonché contemplare poteri sostitutivi per garantire la completa attuazione del processo di riforma.

Il decreto legislativo delegato è previsto sia adottato su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa acquisizione del parere in sede di Conferenza unificata e del parere del Consiglio di Stato, da intendersi acquisito nel caso non pervenga entro quarantacinque giorni dalla trasmissione dei decreti. Successivamente, sullo stesso sarà acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti.

La medesima procedura è prevista per l'emanazione di decreti legislativi correttivi.

2) Gli importi dovuti per il 2014 si evincono dalla [nota n. 0201237 del 05/12/2013 del Ministero dello sviluppo economico sulle misure del diritto annuale per l'anno 2014](#), che a sua volta rinvia al [Decreto 21 aprile 2011 del Ministero dello sviluppo economico](#), in quanto non si è ritenuto di aggiornare gli importi.

3) Per l'anno 2013, il totale dell'importo del diritto annuale è pari a 780,5 milioni di euro. Per l'anno 2010 (secondo l'ultima relazione fatta al Parlamento sulle attività delle Camere di Commercio) il diritto annuale rappresentava circa il 70% delle entrate del sistema camerale. Per quanto riguarda i costi, sempre per l'anno 2010, la parte strutturale era di 591 milioni di euro, mentre la parte variabile di 769,5 milioni di euro.

4) La normativa vigente prevede che il rapporto di lavoro dei dipendenti sia regolato da contratti collettivi sottoscritti dall'ente con le organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative. Il Ministro dell'economia e il Dipartimento per la funzione pubblica controllano preventivamente e successivamente che le ipotesi di contratto siano compatibili con i vincoli di finanza pubblica. Il rapporto di lavoro dei dirigenti è disciplinato dal contratto collettivo dei dirigenti del terziario.

## Articolo 9

### (Dirigenza pubblica)

Questo articolo reca una delega al Governo per la revisione della disciplina in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici.

I principi ed i criteri direttivi per l'esercizio della delega (**comma 1**) prevedono, in particolare:

- l'istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati, accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento, basati sul principio del merito, **dell'aggiornamento (secondo modificazione apportata in sede referente)** e della formazione continua nonché su quello della piena mobilità tra i ruoli (**lettera a)**);
- l'istituzione di una banca dati in cui inserire il *curriculum vitae*, un profilo professionale e gli esiti delle valutazioni di ciascun dirigente dello Stato: così ancora la **lettera a)**, a seguito di **trasposizione operata in sede referente (dalla originaria lettera e))**, con **aggiuntiva specificazione che la gestione della banca data sia affidata al Dipartimento della funzione pubblica**;
- riguardo ai dirigenti dello Stato, l'istituzione di un ruolo unico, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in cui confluiscono anche i dirigenti degli enti pubblici (non economici) nazionali, **delle università statali, degli enti pubblici di ricerca (parrebbe profilo suscettibile di approfondimento se si intenda qui i dirigenti amministrativi), delle camere di commercio e delle agenzie governative**, con esclusione della dirigenza scolastica (**fatta salva la disciplina speciale in materia di reclutamento e inquadramento di questa**) e con la soppressione dell'attuale distinzione in due fasce, e l'istituzione di una Commissione per la dirigenza statale, avente anche compiti di verifica dell'applicazione dei criteri relativi al conferimento degli incarichi ed alle relative conferme (**lettera b)**, numero 1); riguardo ad altre funzioni della Commissione, cfr., in particolare, la successiva **lettera e)**). Si prevedono altresì l'eventuale confluenza nel ruolo unico del personale appartenente alle carriere speciali nonché l'introduzione di ruoli unificati anche per la dirigenza delle autorità indipendenti, **"nel rispetto della loro piena autonomia"**. E si prevede che la ricordata Commissione per la dirigenza statale abbia disciplinata dalla ventura normativa legislativa delegata la verifica dell'adozione ed utilizzazione effettive dei sistemi di valutazione ai fini della conferma o della revoca degli incarichi (in tal modo, è **espunta la originaria previsione che la verifica della Commissione si estenda al rispetto di "criteri per la mancata conferma" degli incarichi**);
- in merito ai dirigenti delle Regioni, l'istituzione, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome, di un ruolo unico dei dirigenti regionali, comprensivo della dirigenza amministrativa del Servizio sanitario nazionale - mentre resta esclusa la dirigenza medica e quella tecnica del medesimo Servizio -, nonché l'introduzione di una Commissione per la dirigenza regionale (**lettera b)**, numero 2)). **Modificazione apportata in sede referente muta le 'esclusioni' da tale ruolo unico regionale. In particolare, include nel ruolo unico altresì la dirigenza "tecnica e professionale" del Servizio sanitario nazionale, laddove il testo originario del disegno di legge escludeva la dirigenza tecnica, senza far menzione espressa di quella professionale. L'esclusione che residua dal ruolo unico, viene specificato, riguarda non già la dirigenza "tecnica" bensì quella "veterinaria e sanitaria";**
- riguardo ai dirigenti degli enti locali, l'istituzione, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, di un ruolo unico di tali dirigenti, nonché l'introduzione di una Commissione per la dirigenza locale (**lettera b)**, numero 3)). **Modificazione apportata in sede referente aggiunge la prescrizione sia comunque mantenuta la figura di direttore generale di cui all'articolo 108 del Testo unico degli enti locali** (decreto legislativo n. 267 del 2000), ossia quella figura che il sindaco nei Comuni con una certa popolazione (e il presidente della provincia, prevedeva quella disposizione) previa deliberazione della Giunta può nominare, al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato (la durata dell'incarico non può eccedere quella del mandato del sindaco) affinché attui gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente e sovrintenda alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza. Compete in particolare al direttore generale la proposta di piano esecutivo di gestione e la predisposizione del piano dettagliato di obiettivi previsto dal piano esecutivo di gestione. Il Testo unico del 2000 prevedeva una soglia minima di 15.000 abitanti di popolazione del Comune, affinché il direttore generale potesse essere nominato (per il singolo Comune o, in caso di popolazione inferiore, per più Comuni raggiungenti assieme quella soglia e stipulanti all'uopo una convenzione). Successivamente, l'articolo 2, comma 186, lettera d) della legge n. 191 del 2009 ha disposto la soppressione della figura del direttore generale, tranne che nei Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti. **Modificazione approvata in sede referente prevede che il "mantenimento" della figura di direttore generale sia nel rispetto di quanto statuito da quella disposizione della legge n. 191, talché per quella fattispecie, per cui esso sia stato già soppresso, non pare potervene essere "ripristino"**;
- la soppressione delle figure dei segretari comunali e provinciali - con l'inserimento (secondo i criteri di cui alla **lettera b)**, numero 4)) degli attuali nel suddetto ruolo unico dei dirigenti degli enti locali - e l'**obbligo**, per gli enti locali privi di figure dirigenziali, di nominare un dirigente apicale (in sostituzione del segretario comunale), con l'**obbligo** per i Comuni di **minori dimensioni demografiche** (il testo originario del disegno di legge indicava la soglia di 5.000 abitanti) nelle more del completamento dei percorsi associativi, di gestire quest'eventuale funzione di direzione apicale in via associata. Dunque la disposizione di delega - **come riscritta nel corso dell'esame referente** - prevede che i compiti di attuazione dell'indirizzo politico, di coordinamento dell'attività amministrativa, di controllo della legalità dell'azione amministrativa entro l'ente locale, finora attribuite al segretario comunale o provinciale, passino alla dirigenza pubblica, come disciplinata dal presente articolo, nella quale confluiscono gli attuali segretari comunali o provinciali (per coloro che siano della fascia professionale C, **la confluenza si ha dopo due anni di esercizio effettivo di funzioni segretariali o equivalenti, "anche come funzionario"**). Ed a seguito di ulteriori modificazioni approvate in sede referente, è posta una **disciplina transitoria**, secondo cui per un periodo fino ai primi tre anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo delegato, l'obbligo per i Comuni di affidare le funzioni sopra ricordate ad un dirigente, è espletato affidandole a soggetti già iscritti nell'albo segretariale, indi confluiti nel ruolo dirigenziale locale. Ed in assenza di specifiche professionalità interne all'ente, i Comuni capoluogo di Provincia o con popolazione superiore a 100.000 abitanti possono "reclutare" tale dirigente anche al di fuori del ruolo unico, purché in possesso di adeguati requisiti culturali e professionali". E' posta, per questo insieme di disposizioni relative alla soppressione della figura dei segretari comunali e provinciali, una **clausola di invarianza finanziaria**;
- riguardo all'accesso alle dirigenze summenzionate, la definizione degli istituti del corso-concorso e del concorso, secondo i principi di cui alla **lettera c)**, tra i quali la cadenza annuale sia del corso-concorso unico sia del concorso unico, per ciascuno dei tre ruoli generali summenzionati (con la possibilità di reclutare, mediante tali bandi, anche dirigenti di carriere speciali e delle autorità indipendenti), l'affidamento della relativa gestione alla Scuola nazionale dell'amministrazione, l'esclusione di graduatorie di idonei. Riguardo alla previsione, contenuta nei **numeri 1) e 2)** della **lettera c)**, della possibilità, per gli organi costituzionali, di reclutare il proprio personale con i suddetti corso-concorso e concorso, **potrebbe essere ritenuto da valutare - benché ci si riferisca ad una facoltà (e non ad un obbligo) di avvalimento - l'utilizzo da parte degli organi costituzionali di procedimenti definiti, gestiti e conclusi in altri ambiti, sotto il profilo di compatibilità con il principio di autonomia, anche organizzativa, dei medesimi organi** (le norme regolatrici del personale - incluse, è da ritenersi, quelle sul reclutamento - sono infatti disciplinate dai regolamenti parlamentari - [art. 166 del Regolamento del Senato](#) ed [art. 67 del Regolamento della Camera](#) - votati a maggioranza assoluta da ciascuna Camera - ai sensi dell'[art. 64 della Costituzione](#) - che presidono "allo

statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari" - cfr. le sentenze della Corte costituzionale [n. 379 del 1996](#) e [n. 120 del 2014](#); in tale ipotesi, una siffatta facoltà potrebbe ritenersi disponibile dal solo Regolamento parlamentare o dalla fonte da esso indicata. Su altri profili **sono intervenute modificazioni nell'esame referente, per effetto delle quali si pone fermo il requisito di accesso alla dirigenza di un titolo di studio non inferiore alla laurea magistrale; e si incide (posta una clausola di invarianza finanziaria) sul 'mandato' della Scuola nazionale dell'amministrazione**, senza più affidarle i bandi di concorso e la gestione dei corsi-concorsi (e senza porre il correlativo accento sulla "rappresentanza" nella Scuola degli enti territoriali né sull'avvalimento delle amministrazioni territoriali per i concorsi alla dirigenza regionale o locale né sulla collaborazione con "scuole regionali o locali"). E si scandaisce più analiticamente i contenuti della "riforma" (come succintamente si esprime il disegno di legge) della Scuola, prevedendo una revisione del suo ordinamento, missione, assetto organizzativo, con eventuale trasformazione della natura giuridica (senza maggiori oneri di finanza pubblica); si pone l'accento sulla collaborazione con istituzioni nazionali e internazionali di prestigio e sull'avvalimento di istituzioni di formazione selezionate con procedure trasparenti. Ancora, circa l'obbligo di formazione permanente dei dirigenti (oggetto della lettera *d*) di questo comma 1 dell'articolo si elimina la specificazione che essa debba svolgersi presso la Scuola nazionale dell'amministrazione (o presso scuole di formazione regionali e locali o istituzioni universitarie, tutte previsioni che circoscrivevano in qualche misura il "luogo" della formazione permanente). Del pari, si sopprime la previsione di un "adeguamento dell'ordinamento della Scuola nazionale dell'amministrazione alle funzioni attribuite, al carico di lavoro assegnato e alla metodologia didattica necessaria". E si sopprime la specificazione che la prestazione (gratuita) del dirigente di ruolo in attività formative di futuri dirigenti, dovesse esser resa (se richiesta) per almeno due giornate l'anno;

- **semplificazione e ampliamento della mobilità della dirigenza (così la lettera e), introdotta nell'esame referente):**
- il conferimento - nell'ambito dei soggetti appartenenti al relativo ruolo unico - degli incarichi dirigenziali secondo i principi di cui alla **lettera f)** - che contemplano, tra l'altro, la procedura con avviso pubblico, sulla base di requisiti e criteri definiti dall'amministrazione ed approvati dalle Commissioni per la dirigenza statale, regionale o locale (di cui alla precedente **lettera b)**) - nonché in base al principio dell'equilibrio di genere (di cui alla successiva **lettera g)**). **Modificazioni intervenute in sede referente** specifica che le ricordate Commissioni necessariamente definiscano criteri "generali", e non anche in ulteriore passaggio i "requisiti". E le Commissioni rendono parere **obbligatorio ma non vincolante (e se non espresso entro un termine predeterminato, il parere si intende acquisito)**, in materia di decadenza degli incarichi. **Altra modificazione prevede che per gli incarichi dirigenziali non assegnati attraverso le procedure di cui alla lettera c), si proceda comunque attraverso procedure selettive e comparative (fermi restando i limiti previsti dall'articolo 19 del decreto legislativo n. 165 del 2001);**
- la durata triennale degli incarichi dirigenziali - rinnovabili previa partecipazione alla procedura di avviso pubblico e con facoltà di rinnovo senza la suddetta procedura selettiva per una sola volta - e la definizione di presupposti oggettivi per la revoca, anche in relazione al mancato raggiungimento degli obiettivi, e della relativa procedura; è prevista la **possibilità di proroga degli incarichi ricoperti al tempo necessario per l'espletamento delle procedure di conferimento del nuovo incarico (lettera g)** citata);
- la disciplina dei dirigenti privi di incarico secondo i principi di cui alla **lettera h)**;
- la valutazione dei risultati dei dirigenti, secondo i principi di cui alla **lettera i)**. **Modificazioni intervenute nell'esame referente riducono a due i criteri:** rilevanza della valutazione ai fini del conferimento degli incarichi (criterio già previsto nell'originario disegno di legge); superamento degli automatismi di carriera, e costruzione del percorso di carriera in funzione degli esiti della valutazione (criterio *non* previsto nell'originario disegno di legge). Altri criteri previsti nell'originario disegno di legge (semplificazione del processo di valutazione; revisione delle fasce di merito; definizione di un proprio sistema di valutazione da parte delle amministrazioni degli enti territoriali e degli enti pubblici nazionali) sono stati espunti dalla riformulata disposizione. **Modificazioni intervenute nell'esame referente introduce, nella materia delegata al riordino, la responsabilità amministrativo-contabile e la sua correlazione con la responsabilità dirigenziale**, "con particolare riferimento" alla "esclusiva imputabilità" ai dirigenti della responsabilità dell'attività gestionale;
- il riordino delle norme relative alle ipotesi di responsabilità dirigenziale o disciplinare dei dirigenti, con limitazione della responsabilità disciplinare ai comportamenti effettivamente imputabili ai medesimi dirigenti (**lettera j)**);
- la definizione della disciplina della retribuzione dei dirigenti secondo i criteri di cui alla **lettera m)**, tra i quali l'omogeneizzazione del trattamento economico, fondamentale ed accessorio, nell'ambito di ciascun ruolo unico e la determinazione di limiti assoluti, stabiliti in base a criteri oggettivi, correlati alla tipologia dell'incarico. **Le modificazioni intervenute nell'esame referente, se mantengono la previsione di delega relativa alla determinazione di limiti assoluti nonché la confluenza della retribuzione di posizione fissa nel trattamento economico fondamentale, sostituiscono di contro una più generica previsione di delega, relativa ai limiti percentuali delle retribuzioni di posizione e di risultato, alla più la puntuale predeterminazione di queste (invece presente nel testo originario). E sopprimono la previsione che ciascun dirigente possa attribuire un premio monetario annuale a non più di un decimo rispettivamente di dirigenti subordinati e di dipendenti, la cui identità sia da pubblicare sul sito istituzionale dell'amministrazione;**
- adozione di norme transitorie, con riferimento ai profili di cui alla **lettera n)**. **Modificazioni intervenute nell'esame referente** prescrive che la confluenza dei dirigenti nel ruolo unico (con proseguimento fino a scadenza degli incarichi conferiti) avvenga senza variazione in aumento del trattamento economico individuale;
- la disciplina dei principi fondamentali di cui alla **lettera o)** per il conferimento degli incarichi di direttore generale, di direttore amministrativo e di direttore sanitario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale, principi che prevedono, tra l'altro: per i direttori generali, un elenco nazionale degli idonei, istituito presso il Ministero della salute, redatto ed aggiornato da una commissione nazionale (composta pariteticamente da rappresentanti dello Stato e delle regioni), sulla base di una selezione unica per titoli, da svolgersi previo avviso pubblico; la nomina del direttore generale, da parte della regione o della provincia autonoma, nell'ambito dei nominativi inseriti in tale elenco, previa individuazione di una rosa di candidati e previo colloquio; un sistema di verifica e di valutazione dell'attività dei direttori generali che tenga conto del raggiungimento degli obiettivi sanitari; per i direttori amministrativi e per quelli sanitari, elenchi regionali, redatti ed aggiornati da commissioni regionali, sulla base di selezione per titoli e colloquio, da svolgersi previo avviso pubblico, elenchi dai quali i direttori generali devono attingere per le relative nomine; *potrebbe essere ritenuto opportuno chiarire se si faccia riferimento anche agli elenchi delle altre Regioni (rispetto a quella a cui appartenga l'ente o azienda).*

Si ricorda che la disciplina statale vigente<sup>(5)</sup> prevede, per gli incarichi di direttore generale, la costituzione di elenchi regionali di idonei, previo avviso pubblico e selezione, con l'obbligo, per la Regione<sup>(6)</sup>, di attribuire l'incarico ad un soggetto inserito in un elenco (di qualsiasi Regione), mentre, nella disciplina statale vigente, non si prevedono analoghi elenchi ai fini della nomina (da parte del direttore generale) del direttore amministrativo e di quello sanitario<sup>(7)</sup>.

Con riguardo alla nomina del direttore generale, il principio di delega di cui alla presente **lettera o)** fa riferimento, oltre che alle Regioni, anche alle Province autonome - senza specificare se si intenda far riferimento anche alle regioni a statuto speciale -, *mentre la normativa statale vigente fa letteralmente riferimento soltanto alle regioni a statuto ordinario*<sup>(8)</sup>.

Riguardo al procedimento parlamentare di vaglio degli schemi di decreti legislativi in tema di dirigenza pubblica e valutazione, **modificazioni intervenute nell'esame referente** prevede esso sia condotto anche dalle Commissioni Bilancio, per gli effetti finanziari.

5) Cfr. l'art. 3-bis del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni.

6) La nomina avviene d'intesa con il rettore, nel caso in cui essa concerna l'incarico di direttore generale di aziende ospedaliero-universitarie.

7) Cfr., in merito, l'art. 3, commi 1-*quinquies* e 7, del D.Lgs. n. 502 del 1992, e successive modificazioni.

8) Cfr. l'art. 19 del D.Lgs. n. 502 del 1992, e successive modificazioni.

## Articolo 10

*(Promozione della conciliazione dei tempi di vita e lavoro nelle amministrazioni pubbliche)*

I **commi da 1 a 3** di questo articolo prevedono che le amministrazioni pubbliche, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, adottino misure organizzative per il rafforzamento del telelavoro e dei meccanismi di flessibilità dell'orario di lavoro, stipulino convenzioni con asili nido (**e scuole dell'infanzia, è stato inserito nel corso dell'esame referente**) e provvedano, anche attraverso accordi con altre amministrazioni pubbliche, per servizi di supporto alla genitorialità, aperti durante i periodi di chiusura scolastica.

Si demanda a direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri la definizione di indirizzi per l'attuazione, da parte delle amministrazioni pubbliche, delle norme in oggetto - **di codici di condotta e linee guida contenenti regole inerenti l'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la conciliazione tra i tempi di vita ed i tempi di lavoro dei propri dipendenti.**

Riguardo alle misure organizzative relative all'orario di lavoro, il **comma 1** fa specifico riferimento al lavoro ripartito, orizzontale o verticale, tra dipendenti - istituito (noto anche come *job sharing*) nel quale due lavoratori assumono in solido l'adempimento di un'unica obbligazione lavorativa<sup>(9)</sup>. Inoltre, si prevedono la definizione di obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro, anche nella forma del telelavoro misto (o *smart working*), e la sperimentazione di forme di *co-working* (termine con cui si fa riferimento alla condivisione di un ambiente di lavoro da parte di lavoratori dipendenti da diversi datori di lavoro o anche parasubordinati ed autonomi o imprenditori).

**In sede referente è stata approvata una triplice modificazione del comma 1:**

- che le misure organizzative volte a favorire il lavoro da remoto siano tali da determinare **la migliore attuazione delle disposizioni in materia di fruizione del congedo parentale;**
- che telelavoro, *job-sharing* e *smart working* non importino penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera, per i dipendenti che se ne avvalgano;
- che sia predisposto un sistema di monitoraggio e verifica così degli impatti economici come della qualità dei servizi erogati (coinvolgendo i cittadini fruitori sia individualmente sia nelle forme associative).

Il **comma 4** prevede il rifinanziamento del Fondo per l'organizzazione e il funzionamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia presso enti e reparti del Ministero della difesa e modifica la disciplina dell'ambito dei relativi soggetti destinatari; riguardo a quest'ultimo, si conferma che esso concerne tutti i minori di età fino a 36 mesi, introducendo un criterio di priorità per i minori figli di dipendenti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, per i minori figli di dipendenti delle amministrazioni locali e per i minori che non trovino collocazione nelle strutture pubbliche comunali.

**Modificazione approvata in sede referente specifica la preminenza, nell'ordine delle priorità, dei minori figli di dipendenti dell'amministrazione della Difesa.**

Il rifinanziamento è pari a 2 milioni di euro per il 2014 ed a 5 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016, con rinvio alla tabella C della legge di stabilità per gli anni successivi. Agli oneri derivanti dal rifinanziamento per il triennio 2014-2016, si fa fronte riducendo nelle misure corrispondenti la quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione (relativa al periodo di programmazione 2014-2020).

9) Per il settore privato, il Capo II del Titolo V del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, ha introdotto nell'ordinamento una regolamentazione di fonte legislativa del contratto di lavoro ripartito (per la limitazione al settore privato, cfr. l'art. 1, comma 2, del medesimo D.Lgs. n. 276).

**Articolo 11**

*(Procedure e criteri comuni per l'esercizio di deleghe legislative di semplificazione)*

L'articolo contiene alcuni criteri 'comuni' per un novero di deleghe poi specificamente disciplinati dai tre articoli successivi (e prevedendo per esse un termine 'suppletivo' di dodici mesi, salva la diversa previsione di cui all'articolo 12: cfr. *infra* la relativa scheda di lettura).

Insieme, reca l'ulteriore delega per decreti legislativi integrativi e correttivi. E' autorizzata l'adeguamento conseguente della disciplina statale di fonte regolamentare.

Si tratta di tre deleghe, nei seguenti settori, rispettivamente contrassegnati - nel **comma 1**, dalla lettere a), b) e c):

- lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa;
- partecipazioni **societarie (secondo modificazione approvata in sede referente**, laddove la dicitura del disegno di legge originario era: "partecipazioni azionarie" delle pubbliche amministrazioni);
- servizi pubblici locali.

Come anticipato e come evidenzia il **comma 3**, per ciascuno di tali settori, gli articoli, rispettivamente 12, 13 e 14, contengono principi e criteri direttivi ulteriori che si aggiungono a quelli, comuni, qui improntati a ragioni di semplificazione normativa.

I criteri generali (e comuni) sono (**comma 2**):

- elaborazione di un testo unico delle disposizioni in ciascuna materia, con le modifiche "strettamente" necessarie per il loro coordinamento (salvo quanto previsto a seguire);
- coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche "**strettamente" (è stato inserito nell'esame referente**, per 'simmetria' con quanto previsto al punto precedente) necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;
- risoluzione delle antinomie in base ai principi dell'ordinamento e alle discipline generali regolatrici della materia;
- indicazione esplicita delle norme abrogate (fatta salva l'applicazione dell'articolo 14 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile, secondo il quale le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore);
- aggiornamento delle procedure, prevedendo la più estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, anche nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa. **L'esame referente ha inserito un richiamo all'articolo 1 del medesimo disegno di legge, relativo alla Carta della cittadinanza digitale.**

*Il combinato disposto dell'articolo 11 in esame - da una parte - e degli articoli 12, 13 e 14, dall'altra, fa dunque sì che non di sola delega di semplificazione - attraverso la definizione di un testo unico coordinato, nonché razionalizzato e ammodernato - si tratti, ma di semplificazione e riorganizzazione.*

Alcuni dei principi comuni sembrano ricalcare quelli già individuati dall'articolo 20 della legge n. 57 del 1997 e successive modificazioni, che prevede l'istituto della legge annuale di semplificazione (della quale ultimo episodio fu la legge n. 246 del 2005).

Come già per le altre deleghe recate dagli altri articoli di questo disegno di legge, è disciplinato il procedimento di emanazione dei decreti legislativi intervenienti sulle tre materie sopra ricordate.

I decreti legislativi sono adottati (su proposta del ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze e con i ministri interessati) previa acquisizione del parere in sede di Conferenza unificata e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto, decorso il quale il Governo può comunque procedere.

Gli schemi dei decreti sono successivamente trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni competenti **per materia e per gli effetti finanziari nonché della Commissione parlamentare per la semplificazione**, le quali si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni.

Si riportano, qui di seguito, alcuni profili del quadro normativo vigente rispetto ai tre temi oggetto di delega, rinviando anche alle schede relative agli articoli 12, 13 e 14 per i rispettivi ambiti.

*La disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della Pubblica amministrazione* è stata oggetto di un complesso processo, sfociato - nel corso della XVI legislatura - nella **legge 4 marzo 2009, n. 15** (recante "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni").

Originariamente, il rapporto che legava la Pubblica amministrazione 'datrice di lavoro' al dipendente pubblico aveva uno stampo prettamente pubblicistico, tanto da essere convenzionalmente denominato "Rapporto di pubblico impiego". Superando siffatta impostazione, nel 1993 il legislatore diede avvio ad un procedimento di riforma del pubblico impiego, inaugurato con il decreto legislativo **3 febbraio 1993, n. 29** recante "Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego" (attuativo dell'art. 2, comma 1, della legge delega 23 ottobre 1992, n. 421).

Questa prima riforma era funzionalmente diretta al conseguimento della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego. In particolare, pur lasciando inalterata l'organizzazione pubblicistica del rapporto di lavoro (ancora regolato mediante atti espressione di potestà pubblica), il citato decreto provvedeva a privatizzare la disciplina e la gestione dei rapporti individuali di lavoro, mediante la devoluzione della regolamentazione generale degli stessi al codice civile, alla legislazione sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa e alla negoziazione con le organizzazioni sindacali: soprattutto quest'ultima assumeva la forma di una vera e propria contrattazione collettiva, efficace in modo diretto (e quindi senza l'intermediazione di atti regolamentari di recepimento) e capace di prevalere anche su disposizioni speciali eventualmente adottate dal legislatore.

Nel 1998, con il **D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 80** ("*Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa*", attuativo dell'articolo 11, comma 4, della legge delega 15 marzo 1997, n. 59) il processo di privatizzazione è stato compiuto accelerando la devoluzione al giudice ordinario del contenzioso in materia di impiego alle dipendenze della P.A.; in secondo luogo è stata estesa la privatizzazione anche ai dirigenti generali di categoria, fino a quel momento esclusi dall'ambito di operatività della riforma; indi è stata ulteriormente ampliata l'area privatistica delle materie prima riservate al diritto pubblico, erodendo ulteriormente il regime pubblicistico di regolamentazione dell'organizzazione dei pubblici uffici. Il tutto in attuazione dell'art. 11, comma 4, della legge delega 15 marzo 1997, n. 59, con cui il legislatore aveva sollecitato il Governo ad intervenire affinché completasse «l'integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato e la conseguente estensione al lavoro pubblico delle disposizioni del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro privato nell'impresa».

Successivamente, allo scopo di predisporre un testo normativo capace di offrire omogeneità al sistema del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, ed anche al fine di completare il processo di assimilazione del pubblico impiego al lavoro privato, ha preso corpo il decreto legislativo **30 marzo 2001, n. 165** ("*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*").

Con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, il Governo ha provveduto a dare attuazione alla legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Quel decreto legislativo n. 150 del 2009 era volto a garantire una «migliore organizzazione del lavoro, il rispetto degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, l'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, la selettività e la concorsualità nelle progressioni di carriera, il riconoscimento di meriti e demeriti, la selettività e la valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali, il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza, l'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico ed il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo, nonché la trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche anche a garanzia della legalità» (v. l'art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 150/2009).

Tra le innovazioni proposte da quella riforma si segnalano:

1. l'introduzione del concetto di "performance" e, al contempo, di un ciclo di gestione della performance medesima, mirato a supportare una valutazione delle amministrazioni e dei dipendenti volta al miglioramento e al riconoscimento del merito;
2. la previsione di uno stretto collegamento tra performance, valutazione, premialità e trasparenza (si ricorda che la trasparenza nelle pubbliche amministrazioni è stata poi oggetto di nuova disciplina da parte del decreto legislativo n. 33 del 2013);
3. una procedura semplificata per le sanzioni disciplinari, con la definizione di un catalogo di infrazioni particolarmente gravi assoggettate al licenziamento;
4. la riforma della contrattazione collettiva, volta a chiarire gli ambiti di competenza rispettivi dell'amministrazione e della contrattazione;
5. il rafforzamento delle responsabilità dirigenziali.

Il decreto legislativo n. 150 del 2009 è stato successivamente modificato e integrato ad opera del decreto legislativo 1 agosto 2011, n. 141, con il quale il legislatore ha fornito chiarimenti interpretativi in ordine ad alcuni punti delicati del d.lgs. n. 150 del 2009, tra i quali sono ricompresi anche vari aspetti concernenti la contrattazione collettiva e più in generale le relazioni sindacali, con particolare riferimento alla reale portata ed alla data di decorrenza delle nuove regole.

In ordine alla *partecipazione azionaria pubblica*, può dirsi che l'economia italiana registri una presenza diffusa di società partecipate da soggetti pubblici. Nell'ultimo decennio il fenomeno si è ampliato, anche a causa dell'aumento del numero delle società controllate da amministrazioni regionali e locali.

Per le società pubbliche il quadro giuridico di riferimento è composto da numerose disposizioni speciali che si intrecciano con la disciplina codicistica di carattere generale. Il quadro normativo che disciplina a livello nazionale le società a partecipazione pubblica quindi è assai eterogeneo.

Al regime generale delineato dal codice civile (nel libro V, titolo V, capo V, relativo alle società per azioni: sezione XIII, relativa alle società con partecipazione dello Stato o di enti pubblici - articolo 2449 c.c.) si sovrappongono una serie di disposizioni di carattere speciale introdotte attraverso successivi interventi legislativi adottati nel tempo. Tale quadro è diventato più complesso - specialmente negli ultimi anni - in quanto la necessità di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ha indotto ad elaborare stringenti misure e meccanismi di contenimento e di controllo finanziario sulle società a partecipazione pubblica, soggetti che, pur avendo una veste giuridica privatistica, perseguono interessi generali o svolgono funzioni di natura pubblicistica e sono destinatari di trasferimenti e sovvenzioni da parte dello Stato.

Gli interventi si sono concretizzati sia nel contenimento della spesa per consumi intermedi e di personale sostenuta da tali organismi, sia nella riduzione del numero dei componenti dei consigli di amministrazione di società pubbliche, sia, infine, in interventi finalizzati ad ottenere la riduzione del fenomeno partecipativo pubblico, nonché a porre vincoli nella gestione finanziaria delle società.

Il complessivo assetto normativo che è venuto delineandosi non pare presentare tuttavia le caratteristiche di un sistema organico e stabile: la disciplina speciale dettata per le società pubbliche continua ad apparire come un insieme di deroghe alla disciplina generale.

Per menzionare solo alcuni esempi delle misure miranti alla razionalizzazione di tale imponente fenomeno si possono citare: la cessione delle partecipazioni (legge 24/2007, art 3 comma 29), la riduzione dei compensi degli organi di amministrazione e di controllo (DL 78/2010, art. 6, c. 6), la determinazione di limiti per i compensi degli amministratori investiti di particolari cariche (DL 201/2011, art. 23-bis), il blocco delle assunzioni in linea con quanto accade nelle amministrazioni pubbliche (DL 78/2009, art. 19, DL 78/2010, art. 9), il contenimento delle spese per studi, consulenze, convegni (DL 78/2010, art. 6), l'applicazione dei principi di armonizzazione dei bilanci pubblici, l'obbligo di contribuire agli obiettivi di contenimento della finanza pubblica realizzando una riduzione dei costi operativi (DL 66/2014, art. 20), l'obbligo di rispettare le regole di trasparenza contenute nel decreto legislativo 33 del 2013, che riguardano la pubblicazione dei bilanci e dei compensi di dirigenti e consulenti.

Si ricorda infine che il Dipartimento del Tesoro del MEF ha pubblicato, nel dicembre 2013, un *Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni pubbliche al dicembre 2011*

([http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/programmi\\_cartolarizzazione/patrimonio\\_pa/DT\\_Rapporto\\_Partecipazioni\\_-\\_Anno\\_2011.pdf](http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/programmi_cartolarizzazione/patrimonio_pa/DT_Rapporto_Partecipazioni_-_Anno_2011.pdf))

L'articolo 20 del recente decreto legge n. 66 del 2014 ha incaricato il Commissario straordinario per la *spending review*, istituito con l'articolo 49-bis del decreto-legge n. 69 del 2013, di elaborare un piano per il riordino e la riduzione della spesa di aziende, istituzioni e società controllate dalle amministrazioni locali, fenomeno di ampiezza rilevante.

Questo tipo di società partecipate ha registrato una crescita esponenziale, soprattutto negli anni Novanta, per una serie di fattori riconducibili: ad una tendenza all'"esternalizzazione" dei servizi pubblici locali, ad una maggiore flessibilità gestionale di tali aziende, connessa con il regime privatistico, nonché alla possibilità di sottrarsi ad alcuni vincoli di bilancio. (Si veda la [relazione](#) del gruppo di lavoro "Società partecipate degli enti locali" - gennaio 2014).

Con riferimento in particolare alle numerose partecipazioni degli enti locali, la Corte dei conti - Sezione Autonomie ha presentato il 6 giugno 2014 al Parlamento una *Relazione sugli Organismi partecipati dagli Enti territoriali - Osservatorio sugli Organismi partecipati/controllati da Comuni, Province e Regioni e relative analisi*. (- [Delibera n. 15/2014/SEZAUT/FRG](#)).

Per quanto concerne appunto *i servizi pubblici locali*, essi sono - ai sensi del Testo unico degli enti locali (art. 112 del decreto legislativo n. 267 del 2000) - i servizi che hanno per oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.

Dato che non esiste una definizione normativa di cosa sia un servizio locale "di rilevanza economica", la definizione si desume dalla elaborazione dottrinale e giurisprudenziale. Pertanto, occorre individuare i servizi a rilevanza economica tenendo conto, oltre che della natura degli interessi o bisogni collettivi che si intendono soddisfare e dell'aspetto organizzativo - cioè delle modalità di erogazione, anche del profilo strettamente economico del servizio, cioè dell'impatto che l'attività può avere sul mercato della concorrenza e sui suoi caratteri di redditività.

Il decreto legge n. 112 del 2008, all'articolo 23-bis, recava una disciplina dell'affidamento dei servizi pubblici locali di interesse economico che prevedevano l'assegnazione della gestione dei servizi pubblici a società private o a soci privati di società miste, riservando al soggetto pubblico il ruolo di "regolatori" del mercato piuttosto che di "imprenditori". Tali regole si applicavano a tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica, esclusi la distribuzione di gas ed energia elettrica, la gestione delle farmacie comunali e il trasporto ferroviario regionale. La normativa dell'articolo 23-bis è stata successivamente abrogata con un referendum del giugno 2011 (contro "la privatizzazione dell'acqua").

In seguito a tale vicenda, il decreto-legge n. 138 del 2011, all'articolo 4, ha inteso intervenire sulla materia per istituire una disciplina generale della gestione dei servizi pubblici locali adeguandola al *referendum* popolare e alla normativa dell'Unione europea.

L'articolo prevede che gli enti locali verifichino la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali che può condurre o alla liberalizzazione di tutte le attività economiche, compatibilmente con le caratteristiche di universalità e accessibilità del servizio, o all'attribuzione di diritti di esclusiva. In questo secondo caso l'affidamento avviene tramite procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato europeo e dei principi generali relativi ai contratti pubblici. Tali procedure possono prevedere la partecipazione anche di società miste a capitale pubblico/privato.

L'articolo 4 del decreto legge 138/2011 prevede anche una deroga alle descritte modalità di affidamento, tramite il ricorso alle società *in house* (ossia a società possedute al 100% dall'ente locale, che svolgono con il proprio personale tutte le attività legate al servizio senza appaltarle a terzi, nel rispetto dei principi comunitari) qualora il valore del servizio non superi un determinato limite, fissato inizialmente in 900.000 euro annui, ridotti successivamente a 200.000 per limitare le ipotesi di ricorso agli affidamenti *in house* e per ampliare gli spazi per l'adozione di meccanismi di concorrenza. Le società *in house* sono assoggettate al Patto di stabilità interno e devono applicare il Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 163/2006), come le società miste.

Sulla disciplina dei servizi pubblici locali è intervenuto successivamente l'articolo 25 del decreto legge n. 1 del 2012, che ha modificato alcuni profili della disciplina generale contenuta nel D.L. 138/2011, salvaguardando l'impianto complessivo della riforma e rafforzando gli elementi volti ad introdurre la concorrenza nel mercato dei relativi servizi.

A seguito delle modifiche del decreto legge 1/2012, è stato introdotto l'obbligo di organizzazione dei servizi per ambiti territoriali almeno provinciali. E' tuttavia riconosciuta alle Regioni la possibilità di derogare alla dimensione provinciale individuando ambiti di dimensione diversa purché la scelta sia motivata in base a criteri di differenziazione territoriale e socio economica e rispetto a specifiche caratteristiche del servizio.

Sono stati inoltre introdotti meccanismi premiali per gli affidamenti mediante gara: l'applicazione di procedure di affidamento dei servizi a evidenza pubblica da parte di Regioni, Province e Comuni o degli enti di governo locali dell'ambito o del bacino costituisce un elemento di valutazione della virtuosità degli enti stessi ai fini di un trattamento più favorevole del Patto di stabilità interno.

Per quanto riguarda la gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali, l'articolo 4 del decreto-legge n. 138/2011 come novellato dal decreto legge n. 1/2012, prevede in capo agli enti locali l'obbligo di procedere, in via preliminare e con cadenza periodica o comunque prima del conferimento, alla

verifica della realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali, limitando i diritti di esclusiva alle sole ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità. A tale fine, gli enti locali devono individuare i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale.

Per l'affidamento in esclusiva del servizio gli enti locali devono adottare una delibera quadro che illustri le ragioni di tale decisione, e i benefici che se ne aspettano. Tale delibera deve essere sottoposta al parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Gli enti territoriali con popolazione superiore a 10.000 abitanti devono acquisire il parere dell'Autorità prima di adottare la delibera di affidamento in esclusiva di un servizio.

Nel caso di decisione di attribuire in esclusiva la gestione del servizio pubblico locale l'affidamento avviene tramite procedure competitive ad evidenza pubblica, per i cui bandi sono previsti precisi requisiti.

Altre caratteristiche del regime introdotte con le novelle operate dall'articolo 25 del DL n. 1/2012 all'articolo 4 del DL 138/2011 sono: la realizzazione di economie di gestione tali da riflettersi sulle tariffe o sulle politiche del personale e la proroga dei termini di scadenza degli affidamenti *in house* non conformi. Infine è stata estesa la normativa sui servizi pubblici locali al trasporto ferroviario regionale.

## Articolo 12

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

L'articolo reca alcuni principi e criteri direttivi specifici per la delega sul riordino e la semplificazione della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e dei connessi profili di organizzazione amministrativa ed integra la procedura - di cui al precedente articolo 11 - per l'adozione della medesima delega, inserendo **(alinea del comma 1)** il parere delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e ponendo per l'esercizio della delega un termine di dodici mesi, decorrenti dalla scadenza della delega in materia di dirigenza pubblica, di cui all'articolo 9.

I principi e criteri direttivi specifici di cui al presente articolo 12 si aggiungono dunque a quelli contemplati dall'articolo 11.

Tali principi e criteri direttivi specifici prevedono:

- il riconoscimento nei concorsi pubblici della professionalità acquisita da coloro che abbiano avuto rapporti di lavoro flessibile con amministrazioni pubbliche, **escludendo però i servizi prestati presso gli organi politici. Resta un punto fermo la garanzia di un adeguato accesso dall'esterno (lettera a))**;
- l'accentramento dei concorsi per tutte le amministrazioni pubbliche e la revisione delle modalità di espletamento degli stessi, con l'introduzione di **misure che ne garantiscano l'imparzialità (lettera b)) (si tratta di strumenti volti a garantire la segretezza dei temi d'esame fino allo svolgimento delle prove, di pubblicità sui temi di concorso e di forme di preselezione dei componenti le commissioni)**; la gestione dei concorsi per il reclutamento del personale degli enti locali da parte delle province o degli altri enti di area vasta (ivi comprese le città metropolitane); la definizione di limiti, assoluti e percentuali, in relazione al numero dei posti banditi, per gli idonei non vincitori; la riduzione dei termini di validità delle graduatorie;
- l'introduzione di un sistema informativo nazionale, inteso alla formulazione di indirizzi generali e di parametri di riferimento, in grado di orientare la programmazione delle assunzioni, anche in relazione agli interventi di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche **(lettera c))**; il rafforzamento del coordinamento e del controllo da parte del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in relazione alle assunzioni del personale appartenente alle categorie protette;
- l'attribuzione all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) di compiti di supporto tecnico, in favore del Dipartimento della funzione pubblica, nelle materie inerenti alla gestione del personale, previa stipula di apposita convenzione, e il rafforzamento della funzione di assistenza dell'ARAN nel settore della contrattazione collettiva integrativa **(lettera d))**. A quest'ultimo riguardo, si ricorda che, in base all'attuale disciplina, le pubbliche amministrazioni possono avvalersi di tale assistenza, la quale, sulla base di apposite intese, può essere assicurata anche collettivamente, ad amministrazioni dello stesso tipo o ubicate nello stesso ambito territoriale; inoltre, su richiesta dei comitati di settore, in relazione all'articolazione della contrattazione collettiva integrativa nel comparto ed alle specifiche esigenze delle pubbliche amministrazioni interessate, possono essere costituite, anche per periodi determinati, delegazioni dell'ARAN, su base regionale o pluriregionale. **Modificazione introdotta nel corso dell'esame in sede referente in commissione conferisce altresì all'ARAN un ruolo di supporto al Dipartimento della Funzione pubblica per gli interventi di cui alle lettere c) ed e), ossia: l'istituzione di un sistema informativo nazionale che orienti la programmazione delle assunzioni alla luce delle finalità di riorganizzazione della pubblica amministrazione e la rilevazione delle competenze dei lavoratori pubblici;**
- la concentrazione delle sedi di contrattazione integrativa, la revisione del relativo sistema di controlli ed il potenziamento degli strumenti di monitoraggio sulla stessa **(lettera d))** citata). Si ricorda che l'attuale disciplina sui controlli in materia è posta dall'art. 40-bis del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, mentre l'art. 46, comma 4, dello stesso D.Lgs. n. 165, e successive modificazioni, demanda all'ARAN il monitoraggio sia sull'applicazione dei contratti collettivi nazionali sia sulla contrattazione collettiva integrativa, prevedendo anche la presentazione annuale da parte dell'ARAN al Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze ed ai comitati di settore di un rapporto, in cui si verifichi "l'effettività e la congruenza della ripartizione fra le materie regolate dalla legge, quelle di competenza della contrattazione nazionale e quelle di competenza dei contratti integrativi nonché le principali criticità emerse in sede di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa";
- la determinazione dei termini e delle modalità di svolgimento della funzione di consulenza in materia di contrattazione integrativa **(lettera d))** citata);
- la definizione delle materie escluse da quest'ultima, anche ai fini di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito e la parità di trattamento tra categorie omogenee, nonché di accelerare le procedure negoziali **(lettera d))** citata). Nella disciplina legislativa vigente, l'ambito di competenza del contratto integrativo è definito dalla contrattazione collettiva nazionale;
- la rilevazione delle competenze dei lavoratori pubblici **(lettera e))**;
- **la riorganizzazione delle funzioni di accertamento medico legale in caso di assenze dei dipendenti pubblici per malattia, con l'attribuzione all'INPS delle relative competenze al fine di garantire l'effettività dei controlli (lettera f), introdotta nel corso dell'esame referente)**. Si prevede così che per tale attività vengano attribuite all'INPS le risorse attualmente impiegate per lo stesso fine dalle amministrazioni pubbliche e che per l'espletamento di queste nuove funzioni si faccia ricorso ai medici iscritti nelle liste speciali ad esaurimento istituite dall'articolo 4, comma 10-bis del decreto legge n. 101 del 2013. Tali liste comprendono il personale medico che alla data dell'entrata in vigore del DL 101 risultava inserito negli elenchi istituiti dal decreto legge n. 463 del 1983, il quale disponeva che per l'effettuazione delle visite mediche di controllo dei lavoratori l'Istituto nazionale della previdenza sociale istituiva presso le proprie sedi liste speciali formate da medici, a rapporto di impiego con pubbliche amministrazioni e da medici liberi professionisti, ai quali possono fare ricorso gli istituti previdenziali o i datori di lavoro. Si osserva che si verrebbe a creare, in tal modo, un "Polo Unico" in capo all'Istituto previdenziale che gestirebbe le visite fiscali e il controllo dei certificati medici sia nel settore della PA che nel settore privato. Finora l'attività di verifica e controllo nel pubblico è svolta dalle ASL.
- la definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati in base agli effettivi fabbisogni **(lettera g))**;
- il progressivo superamento della dotazione organica come limite e parametro di riferimento per le assunzioni, anche al fine di facilitare i processi di mobilità e fermi restando i limiti di spesa **(lettera h))**.

**Il testo dell'articolo uscito dall'esame in sede referente ha aggiunto ulteriori principi per l'esercizio della delega**, incidendo su aspetti della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche non contemplati nella formulazione originaria dell'articolo.

**Si tratta di modificazioni aggiuntive quali:**

- la valutazione dei dipendenti pubblici, il riconoscimento del merito e dei meccanismi di premialità, lo sviluppo di sistemi per la misurazione dei risultati raggiunti anche dai singoli dipendenti, distintamente dai risultati raggiunti dall'organizzazione nel suo complesso;
- l'introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti finalizzate ad accelerare, rendere concreto e certo nei tempi l'esercizio dell'azione disciplinare;
- l'introduzione di norme sulla separazione tra indirizzo politico amministrativo e gestione, con conseguente responsabilità amministrativo-contabile dei dirigenti per l'attività gestionale;
- la razionalizzazione dei flussi informativi tra le amministrazioni territoriali e le amministrazioni centrali, con l'indicazione di termini ben definiti;
- la previsione di tipologie di lavoro flessibile compatibili con il rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione.

**Ulteriore modificazione intervenuta nell'esame referente** ha posto una clausola di salvaguardia dell'autonomia delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, alle quali viene riconosciuta la potestà legislativa in materia di rapporti di lavoro del proprio personale. *Appare inverso suscettibile di approfondimento la costituzionalità di una disposizione di legge che intervenga su ambito competenziale proprio delle Regioni a Statuto speciale, le quali trovano appunto negli Statuti, oltre che nella Costituzione - comunque in disposizioni di rango costituzionale - la fonte preposta all'attribuzione di funzioni e competenze.*

**Durante l'esame referente è stata inserita la previsione che nelle pubbliche amministrazioni con più di 200 dipendenti sia nominato - senza maggiori oneri per la finanza pubblica e con le risorse disponibili a legislazione vigente - un responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità.** Questo per dare efficacia alle norme della legge 12 marzo 1999, n. 68 che aveva introdotto misure di tutela del diritto al lavoro dei disabili. La norma di delega tiene conto anche di quanto disposto dall'articolo 3, comma 3-bis del decreto legislativo n. 216 del 2003, di recepimento della direttiva europea sulla parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro (direttiva 2000/78/CE).



**Articolo 13***(Riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche)*

Questo articolo contiene specifici criteri di delega per il riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche. Le procedure per l'esercizio della delega sono indicate nell'articolo 11.

Più disposizioni di questo articolo sono state riscritte nel corso dell'esame referente.

Rispetto alla originaria formulazione, la finalità resta quella di garantire la chiarezza e la semplificazione normativa, **cui si aggiunge quella di tutelare e stimolare la concorrenza (comma 1, alinea)**, con particolare riferimento al superamento dei regimi transitori. **Tra l'altro è stata modificata la rubrica dell'articolo, dove il termine 'partecipazioni azionarie' è stato sostituito dal termine 'partecipazioni societarie'.**

**Le modificazioni dell'articolo durante l'esame in sede referente hanno portato ad ampliare e definire più in dettaglio i principi direttivi, e ad individuare, nel loro ambito, alcuni principi specificamente intesi alla regolamentazione delle partecipazioni societarie degli enti locali.**

I principi e criteri direttivi riferiti a tutte le società a partecipazione pubblica:

- ricorso ad una varietà di tipologie societarie in relazione alle attività svolte e agli interessi pubblici di riferimento, con applicazione di distinte discipline, derogando 'proporzionalmente' alla disciplina privatistica (quindi sacrificando in qualche misura l'autonomia imprenditoriale), **anche nei casi di imprese in crisi (lettera a))**. **E' previsto il caso di società a partecipazione pubblica quotate in borsa;**
- **ridefinizione delle regole, delle condizioni e soprattutto dei limiti per la costituzione di società o per l'assunzione o il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche. Ciò allo scopo di razionalizzare il sistema nel suo complesso applicando criteri organizzativi di economicità e di efficienza (lettera b));**
- **definizione di un preciso regime che regoli le responsabilità degli amministratori degli enti partecipanti e degli organi** (organi di gestione e personale) **delle società partecipate (lettera c));**
- **applicazione estesa e rafforzata del regime pubblicistico per gli acquisti e il reclutamento del personale, per i vincoli alle assunzioni e le politiche retributive, al fine di contenere i costi e di introdurre criteri obiettivi di valutazione che siano 'agganciati' ai risultati economici della gestione (lettera d)**, parzialmente corrispondente alla originaria lettera e));
- **promozione della trasparenza e dell'efficienza attraverso l'unificazione, la completezza e la massima intelligibilità dei dati economico-patrimoniali e dei principali indicatori di efficienza (lettera e));**
- **attuazione dell'articolo 151, comma 8, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di consolidamento delle partecipazioni nei bilanci degli enti proprietari (lettera f)**. La norma citata dispone che gli enti locali approvino, entro il 30 settembre di ogni anno, il bilancio consolidato con i bilanci dei propri organismi e enti strumentali e delle società controllate e partecipate, attenendosi ai principi contabili stabiliti dall'allegato 4/4 del decreto legislativo 118/2011 che riguarda l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi.
- eliminazione delle sovrapposizioni tra il regime privatistico e quello pubblicistico nella regolamentazione di istituti ispirati alle medesime esigenze di disciplina e controllo **(lettera g)** - nel testo originario corrispondeva alla lettera f).
- **previsione di piani di rientro, ed eventuale commissariamento per le società con disavanzo di bilancio (lettera h))**. Questa previsione introduce una deroga alla disciplina fallimentare per le società pubbliche, poiché permette di intervenire prima che si verifichi il fallimento della società partecipata. L'emendamento proposto prevede la gestione del piano da parte di un soggetto terzo, estraneo alla società. L'intervento del commissario nella società in disavanzo sostituirebbe quello dell'amministratore, che attualmente è l'organo che gestisce il rientro dai debiti e dalle passività della partecipata.
- **regolazione dei flussi finanziari tra ente partecipante e società partecipata secondo il criterio di parità di trattamento tra imprese pubbliche e private e operatore di mercato (lettera i))**, nel rispetto dei principi comunitari di tutela della concorrenza e per non incorrere nelle ipotesi di 'influenza dominante' o di 'aiuto di stato' ai sensi del diritto europeo.

Con riferimento esplicito al riordino delle società **partecipate dagli enti locali**, di cui alla **lettera l)** - **introdotta in sede referente** - si trovano indicati i seguenti principi e criteri direttivi:

- la norma delegata dovrà stabilire i criteri di scelta della forma societaria più adeguata per le società che gestiscono servizi strumentali e funzioni amministrative, nonché indicare i criteri sulla cui base, invece, preferire l'internalizzazione delle attività. La norma delegata dovrà inoltre stabilire i criteri in base ai quali l'ente locale deciderà di limitare le partecipazioni, mantenerle o assumerne di nuove, valutando elementi quali il fatturato, i risultati di gestione e il numero dei dipendenti **(lettera l), n. 1)** (questa formulazione corrisponde, in parte, a quanto contenuto nell'originaria lettera b) che tuttavia non era riferita alle sole partecipate locali, bensì a tutte le partecipazioni).
- la norma delegata dovrà definire criteri e strumenti di gestione applicabili alle società locali che gestiscono servizi pubblici di interesse generale affinché - in linea con la normativa europea - il perseguimento dell'interesse pubblico sia garantito senza creare effetti distorsivi sulla concorrenza. E' previsto che la tutela dell'interesse pubblico sia perseguita attraverso forme di controllo sulla gestione e sulla qualità dei servizi, sulla base di contratti di servizio e di 'carte dei diritti' degli utenti **(lettera l), n. 2)** (questa formulazione corrisponde all'originario testo della lettera c), che tuttavia non era riferita alle sole partecipate locali ma a tutte le partecipazioni);
- la norma delegata dovrà prevedere - e questo è evidenziato al **n. 3 della lettera l)** - la razionalizzazione delle partecipazioni societarie degli enti locali attraverso processi di aggregazione, o attraverso la riduzione dell'entità e del numero delle partecipazioni stesse. La norma dovrà rafforzare le misure volte a garantire che gli obiettivi di efficienza, qualità ed economicità siano effettivamente perseguiti, e che nei rapporti finanziari tra enti locali e società partecipate siano rispettati gli equilibri di finanza pubblica e i principi di trasparenza amministrativa;
- in particolare, con riferimento alla promozione della trasparenza, sarà richiesta la pubblicazione di tutti i dati economico patrimoniali sulla base di modelli generali, in modo da facilitare il confronto. L'armonizzazione dovrà riguardare anche i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche e delle società partecipate **(lettera l), n. 4);**
- è infine previsto che gli schemi di decreti delegati contengano la previsione di misure atte a favorire la tutela dei livelli occupazionali nei processi di ristrutturazione e di privatizzazione delle società partecipate **(lettera l), n. 5).**

**Articolo 14***(Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali d'interesse economico generale)*

Questo articolo prevede una delega per il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali.

Le procedure per l'esercizio della delega sono indicate nell'articolo 11 (con riferimento al comma 1, lett. c), *cf.*) che contiene anche principi e criteri comuni per l'esercizio delle deleghe, comprensive di quella qui in esame.

**Durante l'esame in sede referente è stata modificata la rubrica dell'articolo** (e, conseguentemente, il testo del **comma 1**) che si riferisce ora ai servizi pubblici locali **d'interesse economico generale**, laddove il disegno di legge originario faceva riferimento al riordino dei "servizi pubblici locali".

**Ulteriore modifica all'alinea** prevede che il decreto debba essere adottato senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

**L'esame in sede referente ha importato una sostanziale riscrittura dei principi e criteri direttivi di cui alle lettere da a) a r).**

La **lettera a)** attribuisce a Comuni e Città metropolitane, quale funzione fondamentale, l'individuazione delle "attività di interesse generale", da intendersi quali attività il cui svolgimento è necessario al soddisfacimento delle esigenze della comunità locale in condizioni di piena accessibilità (fisica ed economica), continuità e non discriminazione, ai migliori livelli di qualità e sicurezza anche al fine di garantire omogeneità dello sviluppo e coesione sociale. Tali funzioni sono esercitate nel rispetto dei principi e dei criteri dettati dalla normativa comunitaria e dalla legge statale.

Si segnala che nel testo dell'originario disegno di legge A.S. n. 1577, la lettera d), *il cui dettato non viene riproposto*, includeva tra i principi e i criteri direttivi della delega la definizione dei criteri per l'individuazione degli enti di governo responsabili dell'organizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Nel testo originario, inoltre, la lettera b) attribuiva al decreto legislativo di riordino la definizione dei criteri per l'individuazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

La **lettera b)** prevede, tra i criteri cui deve informarsi il decreto di riordino, l'abrogazione dei regimi di esclusiva, comunque denominati, non conformi alle norme generali sulla concorrenza.

La **lettera c)** prevede che il decreto legislativo individui la nuova disciplina generale dell'organizzazione e della gestione dei servizi. Rispetto al testo originario vi si prevede esplicitamente che tale disciplina dovrà definire i criteri per l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi. La nuova disciplina dovrà

essere approntata nel rispetto dei principi di concorrenza, adeguatezza, sussidiarietà e proporzionalità (nel testo originario ci si riferiva invece alla "disciplina dell'Unione europea in materia di concorrenza") e dovrà tenere in particolare considerazione le società in partecipazione pubblica operanti nei servizi idrici, anche prevedendo la risoluzione delle antinomie normative in base ai principi del diritto dell'Unione europea, tenendo conto dell'esito del referendum abrogativo del 2011.

Come noto, la riforma della disciplina dei servizi pubblici locali introdotta dall'**articolo 23-bis** del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 è stata abrogata con le consultazioni referendarie del 12 e 13 giugno 2011. Al fine di colmare il conseguente vuoto normativo è quindi intervenuto sulla materia l'articolo 4 del decreto-legge n. 138 del 2011. Su tale disciplina è successivamente intervenuta la sentenza 199/2012 della Corte costituzionale, depositata il 19 luglio 2012, che ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni adottate, dopo il referendum, con l'art. 4 del D.L. 138/2011 e delle successive modificazioni, in quanto dirette a ripristinare norme abrogate dalla volontà popolare col suddetto referendum, quindi in contrasto con il divieto desumibile dall'art. 75 Cost.. La declaratoria di illegittimità ha riguardato non solo l'art. 4, ma anche le successive modificazioni dello stesso articolo. Al settore continuano comunque ad applicarsi le pertinenti disposizioni comunitarie, fissate dal Trattato e dalla rilevante giurisprudenza, nonché l'articolo 3-bis del decreto-legge n. 138 non colpito da illegittimità, successivamente novellato (*cf. infra*).

Sulla materia è quindi intervenuto l'articolo 34, commi 20-25, del decreto-legge n. 179 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 221 del 2012, che ha previsto che l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sia basato su una relazione dell'ente affidante, da rendere pubblica sul sito internet dell'ente stesso. Si ricorda infine che la legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 2014, art. 1, comma 609) è intervenuta su diversi aspetti del settore, novellando l'articolo 3-bis del decreto-legge n. 138 più volte citato.

Con riferimento a gli orientamenti comunitari, il decreto-legge n. 150 del 2013 ha previsto la possibilità, fino al 31 dicembre 2014, a specifiche condizioni, di proseguire nelle gestioni di servizi non pienamente conformi agli orientamenti dell'Unione europea, che dovevano invece cessare entro il 31 dicembre 2013. Per quanto riguarda gli orientamenti comunitari in materia di appalti pubblici di servizi e *in house providing*, può ricordarsi che la Corte di giustizia ha ritenuto coerente il modello *in house* con le direttive in materia di appalti di servizi con alcune pronunce, a partire dalla sentenza 18 novembre 1999, causa C-107/98, Teckal, con ulteriori approfondimenti per specifiche fattispecie, come quelli che emergono dalle sentenze 11 gennaio 2005, causa C-26/03, Stadt Halle, e 10 settembre 2009, causa C-573/07, Sea s.r.l., fino alla sentenza della Grande Sezione del 9 giugno 2009 causa C-480/0 Commissione c. Germania. La giurisprudenza richiamata ritiene che "esulano dal campo di applicazione delle direttive in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici i contratti stipulati da un'amministrazione aggiudicatrice qualora, da un lato, l'ente pubblico eserciti sulla sua controparte contrattuale, soggetto giuridicamente distinto da esso, un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e qualora, dall'altro, tale soggetto realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente pubblico (v., in tal senso, sentenza Teckal, cit., punti 49 e 50). Quindi rientra nel potere organizzativo delle autorità pubbliche "autoprodurre" beni, servizi o lavori mediante il ricorso a soggetti che, ancorché giuridicamente distinti dall'ente conferente, siano legati a quest'ultimo da una "relazione organica" (c.d. affidamento *in house*).

Il meccanismo dell'affidamento diretto a soggetti *in house*, deve, però, essere strutturato in modo da evitare che esso possa risolversi in una ingiustificata compromissione dei principi che presidono al funzionamento del mercato e, dunque, in una violazione delle prescrizioni contenute nel Trattato a tutela della concorrenza. In altri termini, il modello operativo in esame non deve costituire il mezzo per consentire alle autorità pubbliche di svolgere, mediante la costituzione di apposite società, attività di impresa in violazione delle regole concorrenziali, che richiedono che venga garantito il principio del pari trattamento tra imprese pubbliche e private (art. 345 TFUE).

Sulla materia incidono, infine, le "direttive appalti": la direttiva 2014/24/CE sugli appalti pubblici e la direttiva 2014/25/CE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, modificano e sostituiscono, rispettivamente, la direttiva 2004/18/CE e la direttiva 2004/17/CE, allo scopo di realizzare una semplificazione e una maggiore flessibilità delle procedure, nonché avvicinare la disciplina dei settori "speciali" a quella dei settori classici. È attualmente all'esame 8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni) del Senato il disegno di legge A.S. n. 1678 recante delega per l'attuazione delle suddette direttive.

Tra i settori speciali, il testo della disposizione in esame opera un riferimento al settore idrico, oggetto di specifica disciplina contenuta nel Codice dell'ambiente (decreto legislativo n. 152 del 20016).

Si segnala che la legge di stabilità 2015 ha introdotto una disposizione in base alla quale l'ambito di applicazione della disciplina in materia di organizzazione per lo svolgimento dei servizi pubblici locali (art. 3-bis, D.L. 138/2011) e, più in generale, delle disposizioni in materia di servizi a rete di rilevanza economica, s'intende ricomprendere anche il settore dei rifiuti urbani ed i settori sottoposti alla regolazione da parte di un'Autorità indipendente, salvo deroghe espresse.

La **lettera d)** prevede che il decreto legislativo di riordino definisca i criteri per l'organizzazione territoriale ottimale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

La lettera *d)* nel testo originario prevedeva già, tra l'altro, la definizione dei criteri per l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali. Questa strategia trova già una base normativa di partenza nel decreto-legge n. 138 del 2011, che ha previsto che i servizi pubblici a rete a rilevanza economica siano gestiti per Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), "tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio", di dimensione almeno provinciale, istituiti dalle Regioni (art. 3-bis). Successivamente è stato definito il ruolo degli enti di governo degli ATO, ai quali sono affidate "Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo ...." (articolo 34, comma 23, della legge n. 221 del 2012), stabilendo al contempo la decadenza di tutti gli affidamenti non conformi alla normativa europea. Da ultimo, la legge di stabilità 2015 (comma 609) ha stabilito l'obbligo per gli enti locali di partecipare agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali o omogenei, attribuendo - in caso di inottemperanza - al Presidente della Regione l'esercizio dei poteri sostitutivi. La predisposizione della relazione richiesta dalla legislazione vigente per l'affidamento del servizio viene quindi posta in capo ai suddetti enti di governo. Nella relazione è ricompreso anche un piano economico finanziario.

La **lettera e)** concerne l'individuazione delle modalità di gestione del servizio pubblico e di conferimento della gestione. La nuova formulazione stabilisce che tale disciplina dovrà considerare solo quei casi in cui non sussistano i presupposti della concorrenza nel mercato. Inoltre, la medesima disciplina dovrà rispettare "i principi dell'ordinamento europeo, ivi compresi quelli in materia di auto-produzione, e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di autonomia organizzativa, economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità".

La **lettera f)** stabilisce che nel decreto legislativo siano previsti meccanismi incentivanti (di premialità o, secondo quanto previsto nel nuovo testo, di riequilibrio economico-finanziario nei rapporti con i gestori) per gli enti territoriali che favoriscano le attività in forma aggregata, ovvero la perdita del controllo pubblico, secondo criteri di economicità ed efficienza. L'introduzione dei meccanismi incentivanti, secondo modifiche apportate in sede referente, dovrà avvenire nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente.

La **lettera g)** prevede l'individuazione di criteri per la definizione dei regimi tariffari che tengano conto della produttività al fine di ridurre al massimo l'aggravio sui cittadini e sulle imprese.

Ai sensi della **lettera h)** dovranno essere definiti modalità di tutela degli utenti.

La **lettera i)** stabilisce che il riordino debba prevedere la revisione delle discipline settoriali ai fini del coordinamento con la disciplina generale.

Ai sensi della **lettera j)** la disciplina di riordino deve prevedere la distinzione netta tra le funzioni di regolazione e quelle di gestione dei servizi, anche modificando la disciplina sulle incompatibilità o inconfiribilità di incarichi o cariche.

Le disposizioni fondamentali in materia di inleggibilità e di incompatibilità per gli amministratori degli enti locali nelle società partecipate sono quelli previsti dal decreto legislativo n. 267 del 2000 (TUEL), all'**articolo 60**, dedicato all'inleggibilità e all'**articolo 63**, dedicato alle incompatibilità. Sulla materia è intervenuto il **decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39** concernente incompatibilità e inconfiribilità degli incarichi nelle pubbliche amministrazioni e in enti privati in controllo pubblico, attuativo della legge anticorruzione (art. 1, commi 49 e 50 della legge n. 190 del 2012). Nel decreto legislativo n. 39 si possono individuare sostanzialmente due gruppi di disposizioni di attuazione del duplice oggetto della delega. Il primo gruppo reca alcuni divieti all'accesso (prevalentemente temporaneo) agli incarichi di vertice nella p.a. in presenza di cause ostative definite come casi di inconfiribilità di tali incarichi; il secondo gruppo reca alcune cause di incompatibilità (con possibilità di opzione) tra detti incarichi e altre cariche quali quelle amministrative di governo o elettive a livello statale, regionale e locale. Per alcune fattispecie i fattori di inconfiribilità o di incompatibilità sono legati a una soglia di popolazione di enti territoriali o di loro forme associative. Tale soglia è pari o superiore ai 15mila abitanti e porta all'esclusione dall'ambito applicativo dei comuni piccoli e medi. Con particolare riferimento al tema dell'inconfiribilità, si può ricordare come questa possa essere causata da tre principali ordini di motivi: sentenze di condanna; provenienza da enti di diritto privato; provenienza da organi di indirizzo politico (quindi casi di inconfiribilità a componenti di governo, in relazione ai quali il decreto legislativo rimanda alla **legge n. 215 del 2004**, in materia di risoluzione dei conflitti di interessi). Con riferimento al tema delle incompatibilità, si segnala qui solamente che l'articolo 13 del decreto legislativo stabilisce incompatibilità tra incarichi di amministratore di enti di diritto privato in controllo pubblico e cariche di componenti di organi di indirizzo politico.

La **lettera m)** concerne la revisione della disciplina dei regimi di proprietà e gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, nonché della disciplina relativa alla cessione di beni in caso di subentro. La disposizione specifica che la nuova disciplina dovrà rispettare principi di tutela e valorizzazione della proprietà pubblica, di efficienza, di promozione della concorrenza, di contenimento dei costi di gestione, di semplificazione.

La **lettera n)** prevede che la disciplina di riordino dei servizi pubblici locali debba individuare i poteri di regolazione e controllo da attribuire ai diversi livelli di governo e alle autorità indipendenti.

La **lettera o)** demanda alla nuova disciplina l'individuazione di strumenti di tutela non giurisdizionale degli utenti dei servizi e forme di consultazione e partecipazione diretta.

La **lettera p)** prevede che la nuova disciplina stabilisca anche termini e modalità di adeguamento alla stessa degli attuali regimi.

La **lettera q)** prevede, infine, che la nuova disciplina comprenda anche il sistema delle sanzioni e dei poteri sostitutivi.

La **lettera r)** inserisce tra i criteri e principi per l'emanazione del decreto legislativo l'armonizzazione con la disciplina generale delle disposizioni speciali vigenti nei servizi pubblici locali, relative alla disciplina giuridica dei rapporti di lavoro.

#### Articolo 15

*(Delega al Governo per la modificazione e l'abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi)*

**Questo articolo è stato introdotto nel corso dell'esame referente.**

Esso definisce taluni criteri direttivi per uno o più decreti legislativi di abrogazione o di modificazione di disposizioni legislative (se entrate in vigore dopo il 31 dicembre 2011) che prevedano provvedimenti non legislativi di attuazione, divenute obsolete. Questo, al fine di "semplificare il sistema normativo e i procedimenti amministrativi e di dare maggiore impulso al processo di attuazione delle leggi".

La delega è dunque, oltre che all'abrogazione (espressa), anche alla modificazione delle disposizioni - onde "favorire" l'adozione dei provvedimenti attuativi.

Il termine per l'esercizio della delega è novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Nei dodici mesi successivi possono essere emanati decreti legislativi correttivi e integrativi.

#### Articolo 16

*(Clausola di salvaguardia)*

**Questo articolo è stato introdotto nel corso dell'esame referente.**

Prevede che le disposizioni della presente legge siano applicabili nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione.

#### Articolo 17

*(Disposizioni finanziarie)*

L'articolo contiene una clausola di invarianza degli oneri per la finanza pubblica per tutte le disposizioni contenute nel disegno di legge (ad eccezione dall'articolo 10, comma 4, lettera a) che prevede un finanziamento di 2 milioni di euro per l'anno 2014 e di 5 milioni per l'anno 2015 del Fondo per l'organizzazione e il funzionamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia destinati alla popolazione minorile presso enti e reparti del Ministero della difesa al fine di realizzare asili nido presso caserme del Ministero della difesa in via di dismissione).

**Secondo aggiunte intervenute in sede referente: si viene a prevedere che i decreti legislativi di attuazione del novero di deleghe contenute nel disegno di legge siano corredati di relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura.**

**E qualora uno o più decreti attuativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, i decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo dopo o insieme coi provvedimenti legislativi che stanziano le occorrenti risorse finanziarie.**