



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

# I temi dell'attività parlamentare nella XVII legislatura

I Commissione  
Affari costituzionali

DOSSIER - XVIII LEGISLATURA

aprile 2018



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706 2451 - ✉ [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it)

SERVIZIO DEL BILANCIO

TEL. 06 6706 5790 - ✉ [sbilanciocu@senato.it](mailto:sbilanciocu@senato.it)

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

TEL. 06 6706 3666 - ✉ [segreteriaaaii@senato.it](mailto:segreteriaaaii@senato.it)



*SERVIZIO RESPONSABILE:*

SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6760 3410 - ✉ [st\\_segreteria@camera.it](mailto:st_segreteria@camera.it)

Documentazione e ricerche n. 1/I

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

TEL. 06 6760 2174 - ✉ [bs\\_segreteria@camera.it](mailto:bs_segreteria@camera.it)

SEGRETERIA GENERALE - UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06 6760 2145 - ✉ [cdrue@camera.it](mailto:cdrue@camera.it)

SERVIZIO BIBLIOTECA

TEL. 06 6760 3805 - ✉ [bib\\_segreteria@camera.it](mailto:bib_segreteria@camera.it)

SERVIZIO PER IL CONTROLLO PARLAMENTARE

TEL. 06 6760 3381 - ✉ [sgcp\\_segreteria@camera.it](mailto:sgcp_segreteria@camera.it)

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

<b>Costituzione, diritti e libertà</b>	1
La tutela dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali nell'ambito dell'UE	3
Elezioni politiche 2018 - La legge elettorale	8
Iniziative di riforma costituzionale	25
Disciplina dei partiti politici	38
Conflitti di interessi	42
Codice di condotta dei deputati e regolamentazione dell'attività di lobbying	45
Modifiche ai vitalizi e al trattamento economico dei parlamentari	49
Parità di genere	52
Tutela delle minoranze linguistiche	62
Servizio civile nazionale	64
Libertà religiosa	67
<b>Autonomie territoriali e finanza locale</b>	73
Regioni e finanza regionale	75
L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario	80
Le regioni a statuto speciale	83
Città metropolitane e province	89
Unioni e fusioni di comuni	103
Servizi pubblici locali	114
Sicurezza urbana e Polizia locale	121
<b>Pubblica amministrazione</b>	125
La legge di riforma delle amministrazioni pubbliche e la sua attuazione	127
Interventi sul procedimento amministrativo	157
Diritto di accesso e trasparenza della pubblica amministrazione	166
L'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni	173
Dirigenza pubblica	176

La riforma del sistema di valutazione dei dipendenti pubblici	187
Licenziamento disciplinare dei pubblici dipendenti	192
Il riordino dei ruoli e le risorse per le Forze di polizia	194
La riorganizzazione e le risorse dei Vigili del fuoco	198
<b>Cittadinanza e immigrazione</b>	204
L'Agenda europea sulla migrazione	206
Il fenomeno migratorio	212
Diritto di asilo e accoglienza dei migranti sul territorio	217
Minori stranieri non accompagnati	223
Cittadinanza	229

## Costituzione, diritti e libertà

La XVII legislatura è stata caratterizzata da un ampio dibattito sul tema delle riforme istituzionali che hanno riguardato diversi profili dell'[ordinamento costituzionale ed elettorale](#).

L'esito di tale dibattito ha portato all'approvazione di una [legge di riforma della Costituzione](#) volta al superamento del bicameralismo paritario, alla revisione del riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni e alla soppressione del CNEL, che tuttavia non è stata confermata nel successivo *referendum* costituzionale appositamente convocato. Anche a seguito di [pronunce della Corte costituzionale](#) il Parlamento è giunto, inoltre, all'approvazione di una nuova [legge elettorale per la Camera ed il Senato](#).

Altro tema centrale nel dibattito parlamentare è stato quello della disciplina dei partiti politici, tenuto altresì conto delle previsioni dell'articolo 49 della Costituzione e del superamento del sistema di finanziamento pubblico diretto. In particolare, hanno assunto particolare rilievo le possibili modifiche volte a [favorire la trasparenza](#) dei partiti politici e delle loro articolazioni politico-organizzative, alcune delle quali sono entrate in vigore dal novembre 2017 nell'ambito della nuova disciplina elettorale. Anche la [materia del conflitto di interessi](#) ha costituito un tema di approfondimento in sede parlamentare con la finalità di sostituire l'attuale normativa con un'impostazione fondata su verifiche *ex ante* rispetto all'assunzione della carica pubblica e su un *timing* serrato nelle relative verifiche e sanzioni. Al contempo, la definizione di un [Codice di condotta dei deputati](#) e di una [Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi](#) hanno rappresentato tappe importanti nella relativa disciplina, adottate tenendo conto del quadro normativo comparato.

Un intenso dibattito parlamentare ha animato altresì le proposte di legge riguardanti la disciplina dei c.d. [vitalizi nonché quella del trattamento pensionistico](#) dei parlamentari e dei consiglieri regionali, che non hanno concluso il proprio *iter*.

Parallelamente, nell'ambito delle misure volte a promuovere l'attuazione dei principi e diritti fondamentali dell'uomo, che trovano diretto riconoscimento e tutela, oltre che a [livello sovranazionale](#), nella prima parte della Costituzione italiana, le linee di intervento della legislatura hanno riguardato, sotto il profilo della promozione dell'equilibrio di genere, anche alla luce degli [indirizzi espressi dal Consiglio d'Europa](#), l'introduzione di specifiche previsioni normative [sia all'interno delle assemblee elettive](#) locali, regionali, europee e nazionali sia nel mondo del lavoro.

Particolare attenzione è stata altresì posta alla tutela dei diritti fondamentali della persona nell'utilizzo di internet: con la [mozione approvata dalla Camera](#) all'unanimità si impegna il Governo ad attivare ogni utile iniziativa per la promozione e l'adozione a livello nazionale, europeo e internazionale dei principi contenuti nella [Dichiarazione](#) definita dalla [Commissione istituita, per la prima volta su questi temi in sede parlamentare, alla Camera dei deputati](#).

Sul tema della [libertà religiosa](#), tema centrale anche nell'agenda delle principali assemblee parlamentari internazionali, è proseguito il percorso seguito nelle precedenti legislature volto a regolare i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose attraverso intese approvate con legge. Iniziative a livello governativo e parlamentare

hanno altresì investito il tema dei rapporti con le associazioni islamiche.

## La tutela dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali nell'ambito dell'UE

### Il nuovo quadro per il rafforzamento dello Stato di diritto e le altre iniziative a livello UE

L'Unione europea ha intrapreso una serie di iniziative volte a dare maggior concretezza al monitoraggio del rispetto dei principi contenuti nei Trattati e nella Carta europea dei diritti fondamentali in materia di Stato di diritto e di diritti fondamentali.

All'interno dell'UE la tutela dei diritti fondamentali è garantita da un sistema a più livelli, principalmente composto dalle Costituzioni degli Stati membri, dai loro obblighi giuridici internazionali derivanti in particolare dall'adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), e dal sistema dell'Unione basato sulla Carta europea dei diritti fondamentali, attivato solo con riguardo alle azioni intraprese dalle istituzioni dell'UE o all'attuazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri.

L'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE) include lo Stato di diritto tra i valori fondanti l'UE insieme a il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, il rispetto dei diritti umani (che in linea di massima corrispondono ai diritti fondamentali), compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze.

L'articolo 6, paragrafo 1 del medesimo Trattato stabilisce che l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta europea dei diritti fondamentali, la quale ha lo stesso valore giuridico dei Trattati (cosiddetto diritto primario dell'Unione).

I diritti fondamentali UE, standard minimi di trattamento che garantiscono il rispetto per la dignità di ciascuna persona, derivanti in linea di massima dalle tradizionali costituzionali degli Stati membri e continuamente affinati grazie all'attività giurisprudenziale della Corte di giustizia dell'UE e della Corte europea dei diritti dell'uomo, sono elencati nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, firmata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è giuridicamente vincolante per le istituzioni dell'UE (con lo stesso rango di diritto primario UE previsto per i Trattati) e per tutti gli Stati membri dell'UE laddove attuino la legislazione dell'UE.

La Carta corrisponde parzialmente alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, abbracciando settori non coperti da quest'ultima specie per quanto riguarda i cosiddetti diritti sociali (diritti sindacali, diritti del lavoro, della sicurezza e dell'assistenza sociale).

Si è quindi avviato un ampio confronto sull'efficacia degli strumenti previsti dal ordinamento europeo per una tutela effettiva dei principi richiamati.

In estrema sintesi, è finita sotto osservazione la procedura attivabile in caso di gravi violazioni dei valori fondanti l'UE (tra i quali lo Stato di diritto e i diritti fondamentali) da parte di uno Stato membro, ai sensi dell' art. 7 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, iter in esito al quale uno Stato membro può essere sanzionato con la sospensione dei diritti derivanti dal Trattato, ivi compreso il diritto di voto in seno al Consiglio. Tale procedura è stata largamente giudicata, da un lato, eccessivamente farraginoso, dall'altro sostanzialmente inutilizzabile per la previsione di meccanismi sanzionatori che richiedono maggioranze in seno al Consiglio e al Consiglio europeo molto difficili da conseguire.

Oltre ai rilievi nei confronti di tale procedura è stata altresì messa in evidenza l'inidoneità delle procedure di infrazione a monitorare e sanzionare efficacemente i comportamenti degli Stati membri in violazione della Carta; anche in questo caso sono state individuate criticità riconducibili alla complessità dell'iter ed al fatto che l'eventuale irrogazione di una sanzione pecuniaria nei confronti dello Stato membro inadempiente possa verificarsi soltanto in esito ad un giudizio presso la Corte di giustizia dell'UE; ulteriore limite delle procedure di infrazione è rappresentato dalla possibilità di attivare tali strumenti

esclusivamente con riferimento all' attuazione a livello nazionale della legislazione europea nella fattispecie specifica.

Tale situazione è stata fortemente stigmatizzata da più parti, che hanno sottolineato come di fronte a comportamenti palesemente lesivi dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali da parte di alcuni Stati membri fosse praticamente impossibile una reazione efficace da parte dell'UE.

È stato messo in evidenza in particolare il paradosso per cui mentre ai Paesi candidati ad aderire all'UE viene chiesto di fare propri i principi democratici, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali prima di aderire all'UE, dopo tale adesione non esisterebbe uno strumento appropriato per affrontare e rimediare efficacemente alle violazioni (comprese le violazioni dei diritti umani), anche negli Stati membri fondatori o negli Stati membri che hanno aderito all'UE prima ancora dello sviluppo dei criteri di adesione definiti dal Consiglio europeo di Copenaghen nel 1993 (alcuni dei quali richiedono stabili istituzioni che garantiscano la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la tutela delle minoranze; la capacità di assumere e di attuare efficacemente gli obblighi che comporta l'adesione all'UE).

*L'assenza di uno strumento efficace di reazione nei confronti delle violazioni dei principi citati ha costretto le Istituzioni europee a ripiegare su misure di soft law, strumenti di dialogo politico diretti sostanzialmente a indurre gli Stati membri interessati a recedere dai comportamenti lesivi.*

La Commissione europea è intervenuta in materia presentando, nel marzo del 2014, la proposta di istituire una nuova procedura ( [Nuovo quadro UE per rafforzare lo Stato di diritto](#)) per i casi in cui uno Stato membro adotti misure o tolleri situazioni in grado di compromettere sistematicamente l'integrità, la stabilità, il corretto funzionamento delle istituzioni o dei meccanismi di salvaguardia istituiti a livello nazionale per garantire lo Stato di diritto.

La procedura riguarda violazioni a carattere sistemico, che si traducano in minacce all'ordinamento politico, istituzionale e/o giuridico di uno Stato membro in quanto tale, alla sua struttura costituzionale, alla separazione dei poteri, all'indipendenza o l'imparzialità della magistratura, ovvero al suo sistema di controllo giurisdizionale compresa, ove prevista, la giustizia costituzionale – ad esempio in seguito all'adozione di nuove misure oppure di prassi diffuse delle autorità pubbliche e alla mancanza di mezzi di ricorso a livello nazionale; l'attivazione della procedura deve avvenire allorché risulti che i meccanismi nazionali di salvaguardia dello Stato di diritto non sono in grado di affrontare efficacemente tali minacce.

Si tratta di una procedura che richiede l'attivazione di una interlocuzione tra lo Stato membro considerato responsabile delle citate violazioni e la Commissione stessa che, in caso di persistenza del comportamento illegittimo, può sfociare nell'attivazione del citato articolo 7.

Nel gennaio 2016 la Commissione europea ha attivato per la prima volta il nuovo quadro giuridico nei confronti della Polonia a seguito del grave conflitto istituzionale verificatosi in tale Stato membro, che secondo la Commissione ha messo a rischio la tenuta del principio dello Stato di diritto.

La procedura è stata avviata con una comunicazione della Commissione europea indirizzata alla Polonia nella quale si addebitava a tale Stato membro una serie di criticità con particolare riguardo a:

- la legittimità delle nomine dei giudici del Tribunale costituzionale polacco;
- le regole che sovrintendono al funzionamento di tale organismo;
- la mancata pubblicazione ed esecuzione delle sentenze del Tribunale costituzionale da parte del Governo polacco;
- le politiche del Governo polacco in materia di media nell'ambito del servizio pubblico.

Lo svolgimento dell'iter di dialogo politico durato circa due anni non è stato sufficiente a sciogliere i nodi individuati dalla Commissione europea, la quale nel gennaio 2018 ha concluso confermando l'esistenza di un chiaro rischio di una grave violazione dello stato di diritto in Polonia, nonché proponendo al Consiglio di avviare la procedura richiamata ex articolo 7.

La Commissione europea ha contemporaneamente convenuto la Polonia innanzi alla Corte di giustizia

dell'UE, nell'ambito di una procedura di infrazione che ha per oggetto la non conformità al diritto dell'UE di alcuni profili di una recente riforma in materia di regime pensionistico dei magistrati. Le criticità rilevate riguardano in particolare: la previsione di soglie pensionistiche diverse per magistrati uomini e donne, considerata non conforme alla normativa europea in materia di discriminazione di genere sul lavoro; l'attribuzione al Ministro della giustizia del potere discrezionale di prorogare il periodo di servizio dei magistrati, considerato peraltro lesivo del diritto previsto all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE che garantisce un ricorso effettivo e un giudice imparziale.

Il dibattito sugli strumenti a protezione dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali è stato integrato con le proposte del Consiglio dell'UE (cosiddetti Dialoghi sullo stato di diritto) e del Parlamento europeo ([risoluzione su un Patto interistituzionale su democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali](#)), i cui sviluppi sono tuttora attesi.

La prima proposta citata si è concretizzata in una serie di riunioni del Consiglio affari generali nelle quali sono state discusse tematiche generali in materia di rispetto dei principi richiamati sulla base di principi di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento di tutti gli Stati membri, in sostanza senza effettivamente entrare nel merito delle violazioni di tali valori UE da parte di specifici Stati membri.

Il Patto proposto dal Parlamento europeo disciplina le modalità di cooperazione delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nell'ambito dell'articolo 7 TUE, prefigurando un vero e proprio ciclo annuale sulla salute della democrazia, dello Stato di diritto e sui diritti fondamentali nell'UE, che prevede la collaborazione tra Parlamento europeo, Consiglio UE e Commissione europea, con il coinvolgimento degli stessi Parlamenti nazionali.

Il ciclo inizierebbe con la presentazione da parte della Commissione europea di una relazione in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali (DSD), articolata in una parte generale recante la valutazione della situazione della democrazia dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali negli Stati membri, e in una parte dedicata a raccomandazioni specifiche per Paese. Una volta trasmessa al Parlamento europeo, al Consiglio e ai Parlamenti nazionali, la relazione avvierebbe la discussione a livello europeo e nazionale.

La nuova procedura coinvolge significativamente i Parlamenti nazionali laddove prevede che il Consiglio dell'UE, sulla base della relazione DSD possa adottare conclusioni volte ad invitare i Parlamenti nazionali a fornire una risposta alla relazione DSD e alle eventuali proposte o riforme in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali.

Si ricorda, da ultimo, che nonostante i ripetuti appelli del Parlamento europeo per la presentazione di una proposta formale per l'avvio del ciclo in materia di democrazia Stato di diritto e diritti fondamentali, la Commissione europea, sollevando alcuni dubbi sulla opportunità dello strumento, non ha ritenuto di dare effettivamente seguito alla proposta.

## [Il processo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo](#)

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 nell'ambito del Consiglio d'Europa, consiste in un sistema di tutela internazionale dei diritti dell'uomo a disposizione dei singoli soggetti interessati.

Si tratta di un atto internazionale che impegna gli Stati aderenti a rispettare, nei confronti dei soggetti che ricadono nella loro giurisdizione, i diritti in essa enunciati, e a consentire (ove tali diritti siano violati) di adire la Corte all'uopo istituita, la quale ha il compito di accertare e dichiarare l'avvenuta violazione da parte dello Stato aderente convenuto, a sua volta tenuto ad eseguire la sentenza.

La Convenzione, successivamente ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE (la ratifica italiana è avvenuta con con legge 4 agosto 1955 n. 848), istituisce diversi organi di controllo, con sede a Strasburgo. I principali sono:

- la Corte europea dei diritti dell'uomo, come detto, principale meccanismo giudiziario per l'applicazione dei diritti enunciati nella Convenzione;
- il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che svolge il ruolo di custode della CEDU e si pronuncia in merito alle controversie sulle violazioni della CEDU che non siano state trattate dalla Corte.

L' art. 6, par. 2 del Trattato sull'Unione europea prevede l' adesione dell'UE alla CEDU, precisando che tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite dai Trattati.

In estrema sintesi (e considerato che sono tuttora allo studio le possibili conseguenze di un tale processo), l'adesione dell'Unione europea alla CEDU dovrebbe comportare:

o un controllo giurisdizionale aggiuntivo nel settore della tutela dei diritti fondamentali nell'Unione. L'adesione dovrebbe attribuire alla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte di Strasburgo) il potere di sindacare, ai fini del rispetto della Convenzione, gli atti delle istituzioni, degli organi e organismi dell'UE, comprese le sentenze della Corte di giustizia;

o l'azionabilità da parte di qualunque individuo di un nuovo mezzo di ricorso: sarà possibile infatti adire la Corte dei diritti dell'uomo in caso di violazione dei diritti fondamentali imputabile all'Unione, a condizione però che siano già esaurite tutte le vie di ricorso interne.

Il processo di adesione, iniziato nel 2010, non si è ancora concluso e sta sostanzialmente scontando un fase di stallo a seguito delle perplessità suscitate dal parere negativo della Corte di giustizia sulla bozza di accordo tra Unione europea e Consiglio d'Europa ( *vedi infra* ) .

L'iter prevede che l'accordo sia concluso dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e, all'unanimità, dal Consiglio dell'UE. Anche il Parlamento europeo, che deve essere pienamente informato di ciascuna delle fasi dei negoziati, deve dare la propria approvazione.

La procedura di adesione prevede altresì che sulla bozza di accordo intervenga il parere della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Una volta concluso, l'accordo deve essere ratificato da tutte le 47 parti contraenti della CEDU, conformemente alle rispettive disposizioni costituzionali.

Il 5 aprile 2013 si è raggiunta una bozza di accordo a livello di negoziatori, sul quale ha espresso altresì apprezzamento il Consiglio giustizia e affari interni del 6-7 giugno 2013

Tuttavia, il 18 dicembre 2014, la Corte dei giustizia dell'UE ha espresso [parere negativo](#) sulla bozza di accordo. In particolare, la Corte ha sottolineato che, poiché l'Unione non può essere considerata uno Stato, l'adesione deve tenere in considerazione le caratteristiche particolari dell'Unione medesima (tra l'altro con riferimento particolare al controllo giurisdizionale degli atti, delle azioni o delle omissioni dell'Unione svolto dalla Corte stessa).

La Corte ha pertanto concluso che il progetto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU non è compatibile con una serie di

diposizioni dei Trattati.

## Elezioni politiche 2018 - La legge elettorale

*Il 4 marzo 2018 si sono svolte le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. A seguito delle sentenze della Corte Costituzionale n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, che hanno inciso sulla disciplina del sistema elettorale, il Parlamento ha approvato, nel mese di ottobre 2017 (legge n. 165/2017) una nuova legge elettorale, basata - sia per il Senato, sia per la Camera - su un sistema misto di attribuzione dei seggi, per una parte proporzionale e per altra parte maggioritario. Il territorio nazionale è a tal fine suddiviso in collegi uninominali, collegi plurinominali e circoscrizioni.*

*La determinazione dei collegi elettorali è stata effettuata, sulla base della delega legislativa prevista dalla legge, con il decreto legislativo n. 189 del 2017, adottato previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. Per l'elezione alla Camera dei deputati sono stati definiti 231 collegi uninominali, cui si aggiunge un collegio in Valle d'Aosta, e 63 collegi plurinominali; per l'elezione al Senato della Repubblica sono stati definiti 115 collegi uninominali, cui si aggiunge un collegio in Valle d'Aosta, e 33 collegi plurinominali. Contemporaneamente alle elezioni politiche, si sono svolte le elezioni per il rinnovo dei consigli regionali di Lombardia e Lazio.*

### Le elezioni del 4 marzo 2018

Il 4 marzo 2018 si sono tenute le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Contemporaneamente alle elezioni politiche, si sono svolte le elezioni per il rinnovo dei consigli regionali di Lombardia e Lazio.

Gli elementi essenziali del sistema di elezione delle due Camere, la disciplina della campagna elettorale e dei finanziamenti a partiti e candidati sono illustrati nel Manuale elettorale 2018 a cura della Camera dei deputati. I risultati elettorali sono disponibili sul sito del [Ministero dell'interno](#).



Il 28 dicembre 2018, il Presidente della Repubblica, sentiti i Presidenti della Camera e del Senato, [con proprio decreto](#), ha sciolto le Camere. Inoltre, con un distinto decreto, su proposta del Governo, ha indetto le elezioni politiche per il 4 marzo 2018. Lo stesso decreto ha fissato la data della prima riunione delle nuove Camere per il 23 marzo 2018.

Si è votato con il [nuovo sistema elettorale](#) di tipo misto, parte proporzionale e parte maggioritario, introdotto dalla [legge n. 165 del 2017](#).

Il decreto legislativo n. 189 del 2017 ha provveduto a definire i [nuovi collegi elettorali](#).

Sono disponibili i dossier di documentazione con la descrizione e la cartografia di ciascun collegio:

[Piemonte, Lombardia, Trentino Alto-Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia](#)

[Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche](#)

[Lazio, Abruzzo e Molise, Campania, Puglia, Basilicata](#)

[Calabria, Sicilia, Sardegna](#)

I principali elementi che caratterizzano il sistema elettorale sono così individuabili:

- il territorio nazionale è suddiviso, per le elezioni della Camera, in 27 circoscrizioni elettorali (cui si aggiunge la Valle d'Aosta) di dimensione regionale o infraregionale, e, per l'elezione del Senato, in 20 circoscrizioni regionali, corrispondenti alle regioni;
- 231 seggi, alla Camera, e 109, al Senato, sono assegnati in collegi uninominali, costituiti all'interno delle circoscrizioni, con formula maggioritaria, in cui è proclamato eletto il candidato più votato; si aggiunge la Valle d'Aosta che si articola in un collegio uninominale maggioritario per la Camera e uno per il Senato;
- i restanti seggi sono ripartiti con il metodo proporzionale dei quozienti interi e dei maggiori resti;
- la ripartizione avviene, innanzitutto, per la Camera a livello nazionale: prima tra le liste e le coalizioni di liste che hanno superato le soglie di sbarramento, quindi - per ciascuna coalizione - tra le liste sopra soglia che ne fanno parte. Stabilito quanti seggi spettano a livello nazionale a coalizioni e liste, si procede al riparto proporzionale degli stessi nelle circoscrizioni procedendo - analogamente a quanto avviene a livello nazionale - prima al riparto dei seggi tra liste singole e coalizioni, quindi alla ripartizione dei seggi spettanti a ciascuna coalizione tra le liste che ne fanno parte. Queste operazioni determinano, in ciascuna circoscrizione, i seggi che spettano a ciascuna lista; i seggi sono quindi assegnati nei collegi plurinominali, in proporzione ai voti ottenuti dalle liste stesse nei collegi; al Senato la ripartizione è effettuata, con analoghe procedure, a livello regionale, tenuto conto di quanto disposto dall'art. 57 Cost.;
- per le coalizioni è prevista una soglia del 10 per cento dei voti validi su base nazionale, quale requisito di accesso alla ripartizione dei seggi; mentre per le liste, sia singole, sia in coalizione, la soglia è del 3 per cento (previsioni

specifiche sono definite per le liste rappresentative di minoranze linguistiche). Solo per il Senato sono ammesse alla ripartizione dei seggi anche le liste che hanno raggiunto il 20 per cento dei voti in almeno una regione;

- in ciascun collegio plurinominale sono proclamati eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista del collegio, secondo l'ordine di presentazione;
- l'elettore dispone di un unico voto, valido sia per l'elezione del candidato del collegio uninominale sia per la determinazione della cifra elettorale della lista e, quindi, per l'elezione dei candidati per la parte proporzionale;
- sono previste disposizioni per favorire il rispetto dell'equilibrio di genere: i candidati nei collegi plurinominali devono essere presentati, in ciascuna lista, in ordine alternato per sesso; inoltre, nel complesso delle candidature presentate dalle liste e dalle coalizioni di liste nei collegi uninominali e nei collegi plurinominali in qualità di capolista, nessuno dei due generi può essere rappresentato, a livello nazionale per la Camera e a livello regionale per il Senato, in misura superiore al 60 per cento.

Una diversa disciplina elettorale è prevista per la rappresentanza dei cittadini italiani residenti all'estero: sei senatori e dodici deputati eletti con metodo proporzionale in una apposita "circoscrizione Estero".

Possono votare per corrispondenza nella circoscrizione Estero anche i cittadini temporaneamente all'estero per motivi di studio, lavoro o cure mediche, gli elettori appartenenti alle Forze armate ed alle Forze di polizia, impegnati nelle missioni internazionali, come previsto dalla legge 52/2015.

La legge di bilancio 2018 ( [L. 205/2017](#), art. 1, comma 1123) ha disposto - per le sole elezioni politiche del 2018 - la riduzione ad un quarto del numero delle sottoscrizioni stabilito dalla legge elettorale (minimo 1.500 e massimo 2.000 per ciascun collegio plurinominale) necessarie per la presentazione delle candidature sia per le elezioni della Camera, sia del Senato. Inoltre, ha previsto l'ammissione di osservatori OCSE allo svolgimento delle votazioni (art. 1, comma 1124).

Contemporaneamente alle elezioni politiche, si sono svolte le elezioni per il rinnovo dei consigli regionali di [Lombardia](#) e [Lazio](#).

## La nuova legge elettorale

La [nuova legge elettorale](#) della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (legge 3 novembre 2017, n. 165) delinea un sistema elettorale misto.

L'assegnazione di 231 seggi alla Camera (cui si aggiunge 1 collegio in Valle d'Aosta) e di 109 seggi al Senato (cui si aggiungono 1 collegio in Valle d'Aosta e 6 collegi in Trentino-Alto Adige) è effettuata nei collegi uninominali con formula maggioritaria, in cui è proclamato eletto il candidato più votato. L'assegnazione dei restanti seggi avviene, nell'ambito di collegi plurinominali, con metodo proporzionale

tra le liste e le coalizioni di liste che hanno superato le soglie di sbarramento: sono quindi proclamati eletti in ciascun collegio plurinominale, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista del collegio, secondo l'ordine di presentazione.

Il testo è stato approvato al termine dell'esame svolto dalla I Commissione Affari costituzionali delle proposte di legge presentate da diversi gruppi per la riforma del sistema di elezione della Camera e del Senato.

Nel mese di giugno 2017 la I Commissione aveva approvato un testo, di impianto proporzionale, su cui si è svolta la discussione generale in Assemblea il 6 giugno 2017.

Nella seduta dell'8 giugno 2017, dopo l'approvazione, con votazione segreta, di due identici emendamenti volti a superare la disciplina speciale per il Trentino Alto-Adige, il testo è stato rinviato in Commissione.

Nel mese di settembre 2017 l'esame in Commissione è ripreso ed ha portato alla definizione del nuovo testo approvato dall'Assemblea della Camera il 12 ottobre 2017.

Nella seduta del 26 ottobre 2017 il Senato ha approvato, nel medesimo testo approvato dalla Camera, il testo di riforma del sistema elettorale del Parlamento.

La [legge 165/2017](#) delinea un sistema elettorale misto secondo la disciplina di seguito illustrata.

### ***La ripartizione del territorio nazionale***

Alla Camera il territorio nazionale è ripartito in 28 circoscrizioni individuate nella Tabella A allegata al testo unico per l'elezione della Camera (DPR 361/1957).

Per alcune circoscrizioni il territorio coincide con quello dell'intera regione, mentre per altre il territorio regionale è ripartito in più circoscrizioni (2 in Piemonte, 4 in Lombardia, 2 in Veneto, 2 in Lazio, 2 in Campania, 2 in Sicilia).

I confini della circoscrizione sono determinati, nella Tabella A, dall'aggregazione di più collegi uninominali previsti dal decreto legislativo n. 535 del 1993 per il Senato (adottato in attuazione della legge n. 276 del 1993).

Ciascuna circoscrizione è suddivisa in collegi uninominali ed in uno o più collegi plurinominali. I 231 collegi uninominali del territorio nazionale sono ripartiti in ciascuna circoscrizione sulla base della popolazione (cui si aggiunge il collegio uninominale della Valle d'Aosta).

È la legge a stabilire che in Trentino-Alto Adige e in Molise sono costituiti, rispettivamente, 6 e 2 collegi uninominali, individuati nella Tabella A.1 allegata al testo unico per l'elezione della Camera (DPR 361/1957).

Per la assegnazione del restante numero di seggi, con metodo proporzionale, ciascuna circoscrizione è ripartita in collegi plurinominali costituiti dalla aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a otto.

Al Senato il territorio nazionale è ripartito in 20 circoscrizioni corrispondenti al territorio di ciascuna regione.

Ciascuna circoscrizione regionale è suddivisa in collegi uninominali ed in uno o più collegi plurinominali. I 109 collegi uninominali del territorio nazionale sono ripartiti in ciascuna circoscrizione sulla base della popolazione (ad essi si aggiungono 1 collegio in Valle d'Aosta e 6 collegi in Trentino-Alto Adige); la determinazione dei collegi uninominali – così come quella dei collegi plurinominali -

è rimessa alla già illustrata delega legislativa da attuare entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge, previo parere parlamentare, sulla base dei criteri e dei principi direttivi previsti all'articolo 3.

Al Senato i collegi plurinominali sono costituiti dalla aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a due e non superiore a otto.

I collegi elettorali sono stati determinati, sulla base dei criteri e principi direttivi di delega legislativa previsti dalla legge, con il decreto legislativo n. 189 del 2017, adottato previo parere delle competenti Commissioni parlamentari.

### ***La presentazione delle liste e delle candidature***

Ciascun partito o gruppo politico organizzato che intende presentarsi alle elezioni – sia alla Camera sia al Senato - è tenuto a depositare il proprio contrassegno e ad indicare la propria denominazione presso il Ministero dell'interno nei termini previsti; contestualmente al deposito del contrassegno deve essere altresì depositato il programma elettorale, nel quale viene dichiarato il nome e cognome della persona indicata come capo della forza politica.

Il nuovo art. 14 del d.P.R. n. 361/1957 prevede che il partito o gruppo politico organizzato è tenuto a depositare il relativo statuto ovvero, in mancanza, una dichiarazione che indica gli elementi minimi di trasparenza previsti dalla legge: il legale rappresentante del partito o del gruppo politico organizzato; il soggetto che ha la titolarità del contrassegno depositato e la sede legale nel territorio dello Stato; gli organi del partito o del gruppo politico organizzato, la loro composizione nonché le relative attribuzioni.

Si stabilisce inoltre che, in apposita sezione del sito Internet del Ministero dell'interno, denominata «Elezioni trasparenti», per ciascun partito, movimento e gruppo politico organizzato che ha presentato le liste sono pubblicati in maniera facilmente accessibile: il contrassegno depositato, con l'indicazione del soggetto che ha conferito il mandato per il deposito; lo statuto ovvero la dichiarazione di trasparenza; il programma elettorale, con il nome e cognome della persona indicata come capo della forza politica.

Sia alla Camera sia al Senato i partiti o i gruppi politici organizzati possono presentarsi come lista singola o in coalizione. La coalizione è unica a livello nazionale ed è disciplinata dal nuovo art. 14-bis. I partiti in coalizione presentano candidati unitari nei collegi uninominali.

Sia alla Camera sia al Senato, in ogni collegio plurinomiale, ciascuna lista è composta da un elenco di candidati, presentati secondo un determinato ordine numerico. Il numero dei candidati della lista non può essere inferiore alla metà, con arrotondamento all'unità superiore, dei seggi assegnati al collegio plurinomiale e non può essere superiore al limite massimo di seggi assegnati al collegio plurinomiale; in ogni caso il numero dei candidati non può essere inferiore a due né superiore a quattro.

In sede di presentazione della lista sono indicati tutti i candidati nei collegi uninominali compresi nel collegio plurinomiale; ciascuna lista deve presentare candidature in almeno due terzi dei collegi plurinominali della circoscrizione, a pena di inammissibilità.

La lista - sia alla Camera sia al Senato - deve essere sottoscritta da almeno 1.500 e da non più di 2.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nel medesimo collegio plurinominale o, in caso di collegio plurinominale compreso in un unico comune, iscritti nelle sezioni elettorali di tale collegio plurinominale. Per le elezioni politiche 2018 tali sottoscrizioni sono state ridotte ad un quarto.

E' prevista inoltre che il Governo, entro sei mesi, definisca le modalità per consentire in via sperimentale la raccolta con modalità digitale delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle liste.

Nel caso di liste collegate in coalizione, queste presentano il medesimo candidato nei collegi uninominali, ad eccezione delle liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute che possono presentare separatamente il proprio candidato; in ogni caso, nella lista e nei manifesti, un riquadro più ampio ricomprende tutte le liste collegate.

Il Ministero dell'interno è tenuto a mettere a disposizione sul proprio sito internet il fac-simile dei moduli per il deposito delle liste e degli altri documenti necessari.

### ***Le pluricandidature e la rappresentanza di genere***

Sia alla Camera sia al Senato nessun candidato può essere incluso in liste con lo stesso contrassegno in più di 5 collegi plurinominali, a pena di nullità dell'elezione. La candidatura della stessa persona in più di un collegio uninominale è nulla. Il candidato in un collegio uninominale può essere candidato altresì nei collegi plurinominali, fermo restando il limite di 5.

Non può essere, infine, candidato alla Camera o al Senato il candidato nella circoscrizione Estero.

Il deputato eletto in più collegi plurinominali è proclamato nel collegio nel quale la lista cui appartiene ha ottenuto la minore percentuale di voti validi rispetto al totale dei voti validi del collegio. Il deputato eletto in un collegio uninominale e in uno o più collegi plurinominali si intende eletto nel collegio uninominale.

Sono previste specifiche disposizioni per garantire la rappresentanza di genere.

In primo luogo, a pena di inammissibilità, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, sia della Camera sia del Senato, i candidati devono essere collocati secondo un ordine alternato di genere.

Al contempo, alla Camera è previsto che nel complesso delle candidature presentate da ogni lista o coalizione di liste nei collegi uninominali a livello nazionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima. Inoltre, nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista a livello nazionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima. L'Ufficio centrale nazionale assicura il rispetto di tali prescrizioni.

Al Senato le medesime previsioni sono stabilite a livello regionale e spetta all'Ufficio elettorale regionale assicurare il rispetto delle medesime.

### ***La modalità di espressione del voto***

Per quanto riguarda le modalità di espressione del voto, ciascun elettore dispone di un voto da esprimere su un'unica scheda, recante il nome del candidato nel collegio uninominale e il contrassegno di ciascuna lista o, nel caso di liste collegate in coalizione, i contrassegni di tali liste, con a fianco i nominativi dei candidati – da due a quattro - nel collegio plurinominale.

Il voto è espresso tracciando un segno sul rettangolo contenente il contrassegno della lista e i nominativi dei candidati nel collegio plurinominale. Il voto è valido a favore della lista e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale. Qualora il segno sia tracciato solo sul nome del candidato nel collegio uninominale, i voti sono comunque validi a favore della lista e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale; nel caso di più liste collegate in coalizione, i voti sono ripartiti tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna nel collegio uninominale. Le modalità di voto sono riportate anche nella parte esterna della scheda elettorale.

L'articolo 59- *bis* specifica altresì che se l'elettore traccia un segno sul rettangolo contenente il nome e il cognome del candidato del collegio uninominale e sul rettangolo contenente il contrassegno della lista e i nominativi dei candidati nel collegio plurinominale il voto è comunque valido a favore della lista e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale. Se l'elettore traccia un segno sul contrassegno e un altro segno sulla lista di candidati nel collegio plurinominale della lista medesima, il voto è considerato valido a favore della lista e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale. Se l'elettore traccia un segno, comunque apposto, sul rettangolo contenente il nome e il cognome del candidato nel collegio uninominale e un segno su un rettangolo contenente il contrassegno di una lista cui il candidato non è collegato, il voto è nullo. Resta in ogni caso fermo che ogni altro modo di espressione del voto, difforme dalle disposizioni del testo unico, ne determina la nullità nel caso in cui sia manifesta l'intenzione di annullare la scheda o di rendere riconoscibile il voto.

Sono previste altresì nuove disposizioni che attengono alla fase dello spoglio delle schede e del relativo scrutinio; le schede elettorali dovranno essere provviste di un tagliando anti-frode con codice progressivo alfanumerico.

### ***L'attribuzione dei seggi e la proclamazione degli eletti***

Come già ricordato, nei collegi uninominali il seggio è assegnato al candidato che consegue il maggior numero di voti validi; in caso di parità è eletto il più giovane per età.

Per i seggi da assegnare alle liste e alle coalizioni di liste nei collegi plurinominali, alla Camera il riparto avviene a livello nazionale, con metodo proporzionale, tra le coalizioni di liste e le liste che abbiano superato le soglie di sbarramento.

La soglia per accedere al riparto dei seggi è pari al 3% dei voti validi a livello nazionale per le liste singole ed al 10% dei voti validi a livello nazionale per le coalizioni, a condizione che almeno una lista della coalizione abbia conseguito il 3% dei voti validi a livello nazionale (la soglia per le liste infra-coalizione è in ogni caso pari al 3% dei voti validi a livello nazionale anche qualora la coalizione non avesse raggiunto la soglia del 10%). Per le coalizioni non vengono in ogni caso computati i voti conseguiti dalle liste che non hanno superato la soglia dell' 1% dei

voti validi.

Specifiche disposizioni garantiscono le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute presentate in una regione ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tale minoranze: la soglia prevista è in tal caso pari al 20% a livello regionale o aver eletto almeno due candidati nei collegi uninominali (art. 83 TU Camera; art. 17 TU Senato).

Al Senato l'assegnazione dei seggi alle liste è effettuata con metodo proporzionale e avviene a livello regionale.

La soglia per accedere al riparto dei seggi è – come per la Camera – pari al 3% dei voti validi a livello nazionale per le liste singole ed al 10% dei voti validi a livello nazionale per le coalizioni, a condizione che almeno una lista della coalizione abbia conseguito il 3% dei voti validi a livello nazionale o il 20% dei voti validi in una regione (la soglia per le liste infra-coalizione è in ogni caso pari al 3% dei voti validi a livello nazionale o al 20% dei voti validi in almeno una regione, anche qualora la coalizione non avesse raggiunto la soglia del 10%). Per le coalizioni non vengono in ogni caso computati i voti conseguiti dalle liste che non hanno superato la soglia dell'1% dei voti validi (fatta salva la soglia del 20% regionale).

Al Senato accedono infatti al riparto dei seggi nella regione le liste - singole o coalizzate - che hanno conseguito almeno il 20% dei voti validi espressi almeno in una regione o, per le liste rappresentative di minoranze linguistiche nelle regioni ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tale minoranze, che hanno eletto almeno due candidati nei collegi uninominali della circoscrizione regionale.

Al termine delle operazioni degli uffici elettorali, in cui viene determinato il numero di seggi spettanti alle coalizioni e alle liste, singole e coalizzate, sono proclamati eletti in ciascun collegio plurinominale, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista del collegio, secondo l'ordine di presentazione. Sono altresì specificate le modalità con cui si procede, sia alla Camera sia al Senato, alla proclamazione degli eletti in caso di esaurimento della lista presentata nel collegio plurinominale.

Per la sola Valle d'Aosta, dove è attribuito un seggio alla Camera e un seggio al Senato, sono previste disposizioni speciali per l'elezione in entrambi i rami del Parlamento: è infatti costituito un unico collegio uninominale, sia per l'elezione alla Camera sia al Senato, dove è proclamato eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi.

### ***Disposizioni transitorie e finali ed entrata in vigore***

Il testo reca alcune disposizioni transitorie e finali:

- in materia di esonero delle sottoscrizioni per le prime elezioni successive alla data di entrata in vigore della legge;
- relativamente ai tempi per esercitare l'opzione per il voto degli italiani temporaneamente all'estero;
- in relazione ai requisiti di elettorato passivo per la circoscrizione Estero;
- in ordine ai soggetti abilitati all'abilitazione delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste.

## I collegi elettorali: uninominali e plurinominali

Il [decreto legislativo n. 189 del 2017](#) reca la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali per ogni circoscrizione elettorale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, circoscrizioni determinate dagli articoli 1 e 2 della [legge n. 165 del 2017](#).

Per l'elezione alla Camera dei deputati sono definiti 231 collegi uninominali, cui si aggiunge un collegio in Valle d'Aosta, e 63 collegi plurinominali; per l'elezione al Senato della Repubblica sono definiti 115 collegi uninominali, cui si aggiunge un collegio in Valle d'Aosta, e 33 collegi plurinominali.

Le Tabelle A.1 e A.2 e le Tabelle B.1 e B.2 allegate allo schema di decreto legislativo recano l'elenco dei collegi uninominali e plurinominali con l'indicazione dei comuni ricompresi nel relativo territorio. Ciascun collegio è individuato da un codice alfanumerico e indica il nome del comune con la maggiore ampiezza demografica.

Ai fini della definizione dei collegi uninominali e plurinominali il Governo si è avvalso, come previsto dalla legge n. 165 del 2017, del supporto tecnico di una Commissione di esperti, presieduta dal Presidente dell'ISTAT, che – come riportato nella relazione illustrativa - ha formulato una proposta motivata di definizione di tutti i collegi elettorali trasmessa al Governo il 22 novembre 2017.

L'Esecutivo ha quindi trasmesso lo schema di decreto legislativo alle competenti Commissioni parlamentari che ne hanno avviato l'esame nella seduta del 24 novembre 2017, concludendo il relativo iter nelle sedute del 7 dicembre 2017 con un parere favorevole con osservazioni sullo schema trasmesso al Parlamento ( [A.G. 480](#)). I pareri delle Commissioni parlamentari sono stati integralmente recepiti dal Governo nella stesura del testo definitivo del provvedimento (decreto legislativo n. 189 del 2017), fatta eccezione per le osservazioni riguardanti i collegi delle circoscrizioni Campania e Sardegna per le ragioni esposte nella relazione trasmessa alle Camere, come previsto dall'art. 4 della legge n. 165/2017.

Per approfondimenti sullo schema di decreto:

[Schede di lettura](#)

[Cartografie dei collegi Camera sulla base dello schema di decreto \(A.G. 480\)](#)

[Simulazioni con dati elettorali 2013 Camera](#)

[Simulazioni con dati elettorali 2013 Senato](#)

## [La precedente legge 52/2015 \(c.d. Italicum\) e le pronunce della Corte costituzionale](#)

Nella seduta del 4 maggio 2015 il Parlamento aveva approvato, in via definitiva, una disciplina elettorale per la Camera dei deputati ( [legge 6 maggio 2015, n. 52](#) ), che superava la precedente disciplina, vigente dal 2005 e su cui era intervenuta la Corte costituzionale con la pronuncia n. 1 del 2014.

Il sistema elettorale per la Camera dei deputati, che non ha mai trovato applicazione

in una competizione elettorale essendo stato applicabile dal 1° luglio 2016 al novembre 2017, quando è stata approvata una nuova riforma elettorale (legge n. 165/2017) si basava sui seguenti elementi, tenuto conto altresì della [sentenza n. 35 del 2017](#) della Corte costituzionale:

- la suddivisione del territorio nazionale in 20 circoscrizioni elettorali, corrispondenti alle regioni, divise a loro volta (ad esclusione di Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige) in complessivi 100 collegi plurinominali;
- l'assegnazione a ciascun collegio di un numero di seggi compreso tra tre e nove;
- la previsione di disposizioni speciali per le circoscrizioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, nelle quali sono costituiti collegi uninominali; per il Trentino-Alto Adige, inoltre, tre seggi sono assegnati con sistema proporzionale;
- l'attribuzione dei seggi alle liste su base nazionale;
- la definizione di una soglia del 3 per cento dei voti validi, su base nazionale, quale requisito di accesso alla ripartizione dei seggi (previsioni specifiche sono definite per le liste rappresentative di minoranze linguistiche);
- l'attribuzione di 340 seggi alla lista che ottiene almeno il 40 per cento dei voti validi su base nazionale; nel caso in cui nessuna lista abbia raggiunto il 40% dei voti validi il premio di maggioranza non viene attribuito e resta ferma la prima attribuzione (proporzionale) dei seggi;
- l'esclusione della possibilità per le liste di collegarsi in coalizione;
- la ripartizione dei seggi nelle circoscrizioni, dopo la loro attribuzione alle liste in sede nazionale, avviene in misura proporzionale al numero di voti che ciascuna lista ha ottenuto in ciascuna circoscrizione; segue quindi la ripartizione dei seggi nei collegi plurinominali in cui si articolano le circoscrizioni, anche in tal caso in misura proporzionale al numero di voti ottenuto da ciascuna lista;
- la previsione, ai fini della presentazione delle liste nei collegi plurinominali per i partiti o i gruppi politici organizzati, del deposito presso il Ministero dell'interno dello statuto;
- l'articolazione delle liste elettorali con un candidato capolista e un elenco di candidati; all'elettore è consentito esprimere fino a due preferenze, per candidati di sesso diverso (cd. "doppia preferenza di genere"), tra quelli che non sono capolista: sono quindi proclamati eletti dapprima i capolista, successivamente, i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze;
- la previsione del divieto di candidature in più collegi, neppure di altra circoscrizione, ad eccezione dei capolista, che possono essere candidati, al massimo, in 10 collegi; la Corte costituzionale ha in proposito accolto (sentenza 35/2017) la questione di legittimità costituzionale relativa alla disposizione che consentiva al capolista eletto in più collegi di scegliere a sua discrezione il proprio collegio d'elezione. A seguito di questa dichiarazione di incostituzionalità, "sopravvive comunque, allo stato, il criterio residuale del sorteggio previsto dall'ultimo periodo, non censurato nelle ordinanze di rimessione, dell'art. 85 del D.P.R. n. 361 del 1957";
- l'introduzione di previsioni volte a promuovere le pari opportunità tra

donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive: in particolare, i candidati devono essere presentati - in ciascuna lista - in ordine alternato per sesso; al contempo, i capolista dello stesso sesso non possono essere più del 60 per cento del totale in ogni circoscrizione; nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista, inoltre, nessun sesso può essere rappresentato in misura superiore al 50 per cento;

- la previsione di disposizioni per consentire ai cittadini temporaneamente all'estero per motivi di studio, lavoro o cure mediche di votare per corrispondenza nella circoscrizione Estero nonché agli elettori appartenenti alle Forze armate ed alle Forze di polizia, impegnati nelle missioni internazionali, di votare secondo le modalità che saranno definite di intesa tra i ministri competenti.

La legge n. 52/2015 prevedeva che, qualora nessuna lista avesse raggiunto la soglia del 40 per cento, si sarebbe svolto un turno di ballottaggio tra le due liste che avessero ottenuto il maggior numero di voti. Sarebbero stati quindi attribuiti 340 seggi alla lista che fosse risultata vincitrice dopo il ballottaggio. Di tale previsione è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dalla Corte con la richiamata sentenza n. 35 del 2017.

### ***La suddivisione del territorio nazionale***

Il primo elemento che caratterizzava il nuovo sistema elettorale è la suddivisione del territorio nazionale in 20 circoscrizioni elettorali ripartite nell'insieme in 100 collegi plurinominali (ad eccezione di Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, per cui sono previste disposizioni particolari) (art. 1 del TU). Le 20 circoscrizioni corrispondono al territorio delle Regioni (Tabella A legge 52/2015).

Si ricorda che il sistema di ripartizione dei seggi nelle circoscrizioni è espressamente indicato dall'art. 56, quarto comma, della Costituzione: fatti salvi i 12 seggi da attribuire nella circoscrizione Estero, si divide per 618 il numero degli abitanti della Repubblica, come risultante dall'ultimo censimento generale della popolazione, e si distribuiscono i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

L'assegnazione del numero di seggi spettante a ciascuna circoscrizione è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, da emanare contemporaneamente al decreto di convocazione dei comizi elettorali. Con il medesimo decreto del Presidente della Repubblica che dispone l'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni è determinato, per ciascuna circoscrizione, il numero di seggi da attribuire nei collegi plurinominali sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione. Salvo quanto disposto per le circoscrizioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, i seggi spettanti a ciascuna circoscrizione vengono assegnati in collegi plurinominali nei quali è attribuito un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a nove (art. 3 TU).

La determinazione dei collegi plurinominali è stata definita dal decreto legislativo 7 agosto 2015, n. 122, sulla base della delega contenuta nell'art. 4 della legge 52/2015. Il decreto legislativo individua l'articolazione dei collegi nella Tabella A allegata al medesimo decreto.

### ***Presentazione delle candidature nei collegi***

La legge 52/2015 modificava anche la disciplina relativa alla presentazione delle candidature per le parti riguardanti, in particolare, la sottoscrizione delle firme, la compilazione delle liste, l'introduzione di disposizioni a tutela della parità di genere, nonché i limiti alla possibilità di candidature plurime.

La nuova disciplina (art. 18- *bis* TU) prescriveva, ai fini della presentazione delle liste, la sottoscrizione da parte di almeno 1.500 e non più di 2.000 elettori.

Era confermata la norma che prevede - in caso di scioglimento della Camera che anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni - la riduzione alla metà del numero di sottoscrizioni necessarie. Resta fermo, inoltre, che nessuna sottoscrizione è richiesta (art. 18- *bis*, comma 2, TU):

- a. per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi elettorali;
- b. per i partiti o gruppi politici rappresentativi di minoranze linguistiche riconosciute che abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per la Camera o per il Senato.

Un diverso regime delle sottoscrizioni è previsto per la presentazione delle candidature nella circoscrizione Estero e nelle regioni Valle d'Aosta e Trentino–Alto Adige.

È altresì prevista una disposizione speciale in materia di esonero dalla raccolta delle sottoscrizioni, limitata alle prime elezioni successive alla data di entrata in vigore della legge (art. 2, comma 36, legge 52/2015): per queste, infatti, l'esonero dalla raccolta delle sottoscrizioni si applica anche ai partiti o ai gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in almeno una delle Camere al 1° gennaio 2014.

La legge innova anche la disciplina vigente della compilazione delle liste.

In particolare, la lista deve essere composta da un candidato capolista e da un elenco di candidati presentati in ordine numerico.

L'art. 19 TU, come novellato, conferma che nessun candidato può essere incluso, come già oggi, in liste con diversi contrassegni (nello stesso o in altro collegio), mentre consente ai soli candidati capolista di essere inclusi in liste con il medesimo contrassegno, in una o più circoscrizioni, fino ad un massimo di dieci collegi. Come di è detto, la Corte costituzionale ha in proposito accolto (sentenza del 25 gennaio 2017) la questione di legittimità costituzionale relativa alla disposizione che consentiva al capolista eletto in più collegi di scegliere a sua discrezione il proprio collegio d'elezione. A seguito di questa dichiarazione di incostituzionalità, "sopravvive comunque, allo stato, il criterio residuale del sorteggio previsto dall'ultimo periodo, non censurato nelle ordinanze di rimessione, dell'art. 85 del DPR n. 361 del 1957.

Il mancato rispetto dei vincoli posti è sanzionato, in ogni caso, con la nullità dell'elezione.

Il numero di candidati di ogni lista non può essere inferiore alla metà e non superiore al totale dei seggi assegnati al collegio plurinomiale.

Inoltre, sono introdotte tre prescrizioni finalizzate a garantire l'equilibrio nella rappresentanza di genere (art. 18- *bis*, comma 3, TU).

Tali prescrizioni stabiliscono che:

- nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista, nessun sesso può essere rappresentato in misura superiore al cinquanta per cento, con arrotondamento all'unità superiore;
- nella successione interna delle liste nei collegi, i candidati sono collocati in lista secondo un ordine alternato di genere;
- nel numero complessivo di candidati capolista nei collegi di ciascuna circoscrizione, non può esservi più del 60 per cento dei candidati dello stesso sesso, con arrotondamento aritmetico.

Il mancato rispetto di ciascuno dei vincoli introdotti a tutela della parità di genere comporta la sanzione della inammissibilità della lista.

È altresì previsto (art. 18, comma 3- *bis*, TU) che sia allegato alla lista un elenco di quattro candidati supplenti, due di sesso maschile e due di sesso femminile.

Riguardo alla verifica della regolarità delle candidature, la legge 52/2015 ha introdotto ulteriori meccanismi di controllo sulle nuove disposizioni in materia di rappresentanza di genere (art. 18- *bis* TU) e di limiti alle candidature plurime (art. 19, comma 1, TU e art. 22 comma 1, numero 6- *bis*, TU).

### ***Espressione del voto***

Ogni lista era composta da un candidato capolista e da un elenco di candidati, presentati secondo un ordine numerico (art. 18, comma 3, TU).

Ogni elettore dispone di un voto per la scelta della lista, da esprimere su un'unica scheda recante il contrassegno di ciascuna lista e il nominativo del candidato capolista. Può altresì esprimere uno o due voti di preferenza; in caso di espressione della seconda preferenza, l'elettore deve scegliere un candidato di sesso diverso rispetto al primo, a pena di nullità della seconda preferenza (art. 4, comma 2, TU).

Per quanto riguarda le modalità di espressione del voto, la legge prevede che ogni elettore dispone di un unico voto, che si esprime tracciando un segno, comunque apposto, nel rettangolo contenente il contrassegno della lista prescelta. Sono vietati altri segni o indicazioni (art. 58, comma 2, TU).

### ***Attribuzione dei seggi***

Possono accedere, in base alla legge, alla ripartizione dei seggi le liste che ottengono, su base nazionale, almeno il 3 per cento dei voti validi, salve le disposizioni particolari per la Valle d'Aosta ed il Trentino-Alto Adige (art. 1, comma 1, lettera e) legge 52/2015).

I seggi alle liste sono attribuiti su base nazionale con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti. Sono attribuiti 340 seggi nel caso in cui una lista ottenga, su base nazionale, almeno il 40 per cento dei voti validi (premio di maggioranza).

Il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, la c.d. formula elettorale, è disciplinato dagli articoli 83 e 83- *bis* del TU.

L'art. 83 contiene le norme relative alle operazioni a carico dell'Ufficio centrale nazionale per l'assegnazione dei seggi alle liste a livello nazionale e nelle

circoscrizioni, mentre l'art. 83- *bis* disciplina le operazioni a carico dell' Ufficio centrale circoscrizionale per l'assegnazione dei seggi nei collegi plurinominali.

In base alle previsioni del TU, una volta individuate le liste ammesse al riparto dei voti, l'Ufficio centrale nazionale procede ad una prima ripartizione provvisoria e temporanea di assegnazione dei seggi alle liste sulla base dei voti ottenuti (art. 83, comma 1, n. 4), TU) al fine di verificare il conseguimento di 340 seggi da parte della lista maggioritaria. Per effettuare questa prima ripartizione proporzionale il metodo previsto è quello dei quozienti interi e dei più alti resti.

Il quoziente di ripartizione si ottiene dividendo il totale delle cifre elettorali delle liste ammesse per il numero di seggi da attribuire: la parte intera del risultato di tale divisione costituisce il quoziente elettorale nazionale. A ciascuna lista sono assegnati tanti seggi quante volte il quoziente così individuato è contenuto nella rispettiva cifra elettorale nazionale. I seggi eventualmente non attribuiti con i quozienti interi sono assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni abbiano dato i maggiori resti. In caso di parità di resti i seggi sono assegnati alle liste con la maggior cifra elettorale nazionale e in caso di ulteriore parità, a sorteggio.

Successivamente, l' Ufficio centrale nazionale valuta l'eventuale assegnazione del premio di maggioranza verificando, in primo luogo, se la cifra elettorale nazionale della lista maggioritaria corrisponde ad almeno il 40 per cento del totale dei voti validi espressi. Nel caso in cui la lista maggioritaria abbia effettivamente ottenuto il 40 per cento dei voti, l'Ufficio verifica se tale lista, in base alla ripartizione provvisoria effettuata, abbia conseguito almeno 340 seggi:

- qualora li abbia conseguiti, è confermata l'assegnazione dei seggi risultante dalla suddetta ripartizione;
- qualora non li abbia conseguiti, alla lista maggioritaria viene attribuito il numero aggiuntivo di seggi necessario per raggiungere il totale di 340 seggi; i restanti seggi sono ripartiti tra le altre liste con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti.

Completata l'assegnazione dei seggi alle liste a livello nazionale, l'Ufficio procede alla ripartizione dei seggi nelle circoscrizioni (come previsto dall'art. 83, comma 1, n. 8)). La ripartizione è effettuata in misura proporzionale al numero di voti che ciascuna lista ha ottenuto in una determinata circoscrizione, con l'obiettivo di far sì che ciascuna circoscrizione ottenga al termine, come somma di tutti i seggi in essa assegnati a tutte le liste, il totale dei seggi ad essa spettanti ai sensi dell'art. 56 della Costituzione. Il sistema di ripartizione fra le circoscrizioni richiama in gran parte quello introdotto dalla legge n. 270 del 2005.

Successivamente, gli uffici centrali circoscrizionali procedono all'ulteriore ripartizione dei seggi nei collegi plurinominali (art. 83- *bis* TU).

### ***Proclamazione degli eletti***

Sono quindi proclamati eletti, in base alla legge, fino a concorrenza dei seggi che spettano a ciascuna lista in ogni circoscrizione, dapprima, i capilista nei collegi, quindi i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze.

Come già ricordato, la Corte costituzionale ha in proposito accolto (sentenza del 25 gennaio 2017) la questione di legittimità costituzionale relativa alla disposizione che

consentiva al capolista eletto in più collegi di scegliere a sua discrezione il proprio collegio d'elezione. A seguito di questa dichiarazione di incostituzionalità, "sopravvive comunque, allo stato, il criterio residuale del sorteggio previsto dall'ultimo periodo, non censurato nelle ordinanze di rimessione, dell'art. 85 del DPR n. 361 del 1957".

L'articolo 86 disciplina l'attribuzione dei seggi rimasti vacanti per qualsiasi causa, anche sopravvenuta: tali seggi sono attribuiti nel medesimo collegio plurinominale al primo dei candidati non eletti secondo la graduatoria delle preferenze della medesima lista. Qualora la lista abbia esaurito i candidati si procede con le modalità previste dall'art. 84 in caso di incapienza delle liste (commi 1 e 2).

È altresì disciplinata l'attribuzione dei seggi vacanti nelle circoscrizioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige: nel caso si tratti di collegi uninominali si procede ad elezioni suppletive; nel caso in cui si tratti di uno dei seggi attribuiti con metodo proporzionale in Trentino-Alto Adige, il seggio è assegnato al primo dei candidati non eletti nell'ordine progressivo di lista (commi 3 e 3- *bis*).

### ***Il voto nelle regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige***

La nuova disciplina per l'elezione della Camera dei deputati conteneva disposizioni speciali per le circoscrizioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige.

Il principio della specialità è enunciato all'articolo 2 del TU: la circoscrizione Valle d'Aosta è costituita in un unico collegio uninominale (comma 1), mentre nella regione Trentino-Alto Adige sono costituiti otto collegi uninominali (comma 1-*bis*). Nelle due circoscrizioni il sistema di elezione è uninominale maggioritario, con una quota proporzionale in Trentino-Alto Adige, in base alla quale sono attribuiti tre seggi.

I candidati nei collegi uninominali sono collegati a liste presentate a livello nazionale. Il collegamento candidato-lista determina la connessione tra le due circoscrizioni 'speciali' e il restante territorio nazionale.

I voti espressi nei collegi uninominali, infatti - oltre a determinare l'elezione del candidato uninominale - sono computati in sede nazionale per la determinazione della lista maggioritaria e per la determinazione delle soglie di accesso alla ripartizione dei seggi. Quei medesimi voti - dal momento che hanno già dato luogo alla elezione di un candidato nella circoscrizione - non sono peraltro considerati ai fini della ripartizione dei seggi assegnati nella restante parte del territorio nazionale.

L'assegnazione dei seggi della quota proporzionale in Trentino-Alto Adige (articolo 93-*quater*, commi 4-7) avviene in modo differente in relazione all'attribuzione o meno del premio di maggioranza; in conformità alle determinazioni dell'Ufficio centrale nazionale:

- se il premio di maggioranza non è attribuito - in quanto la lista maggioritaria con l'assegnazione proporzionale ha già ottenuto almeno 340 seggi - i seggi sono attribuiti proporzionalmente, con il metodo d'Hondt;
- se il premio di maggioranza è attribuito alla lista maggioritaria i seggi sono assegnati per due terzi alla lista maggioritaria e il restante terzo è ripartito tra le liste di minoranza.

L'assegnazione avviene comunque sulla base dei voti ottenuti dalle liste, previo scorporo parziale dei voti ottenuti dai candidati uninominali collegati.

La disciplina del voto nelle due circoscrizioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta è contenuta nel Titolo VI del TU, agli articoli da 92 a 93- *quater*.

Altre disposizioni sono inserite nel testo di legge laddove è stata ritenuta necessaria un'esplicitazione delle modalità di computo dei voti e dei seggi.

### ***Il voto nella circoscrizione estero***

La legge 52/2015 ha introdotto specifiche disposizioni relative al voto dei cittadini all'estero. In particolare, è estesa la possibilità di esercitare il voto per corrispondenza - previsto per i cittadini residenti all'Estero - anche ai cittadini non residenti all'Estero ma che vi si trovano temporaneamente per un periodo di almeno tre mesi (nel quale ricade la data di svolgimento della consultazione elettorale) per motivi di lavoro, studio o cure mediche (art. 2, commi 37 e 38, legge 52/2015). A tal fine, è stata modificata la legge 27 dicembre 2001, n. 459 che reca le norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero.

Viene quindi previsto che i cittadini temporaneamente fuori dall'Italia – ed i familiari conviventi – che intendono votare all'estero devono esercitare un'opzione (art. 4- *bis*, comma 2, legge 459/2001), mediante l'invio di una richiesta, redatta in carta libera e sottoscritta dall'elettore, corredata da alcuni documenti e valida per la singola consultazione, che dovrà pervenire al comune di iscrizione elettorale entro 10 giorni dalla data di pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi elettorali.

Il voto viene espresso per corrispondenza e gli elettori votano i candidati della circoscrizione Estero. Le procedure elettorali sono in gran parte analoghe a quelle vigenti per i cittadini residenti all'Estero.

Per gli elettori appartenenti alle forze armate ed alle forze di polizia temporaneamente all'estero nello svolgimento di missioni internazionali (art. 2, comma 5) le modalità di formazione dei plichi, del recapito agli elettori e della raccolta dei plichi, a cura del ministero della difesa, sono definite di intesa tra i ministeri degli affari esteri, della difesa e dell'interno.

Si ricorda infine che, in base alla norma di chiusura recata all'art. 50 alla legge 352 del 1970 sui *referendum* costituzionali e di iniziativa popolare, per tutto ciò che non è disciplinato da tale legge si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del DPR 361/1957 nonché, per i cittadini italiani residenti all'estero, le disposizioni della legge in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero (legge 459/2001).

### **Disposizioni in materia di procedimento elettorale**

Alcune modifiche alla disciplina del procedimento elettorale ed alla normativa per le elezioni comunali sono state oggetto di una [proposta di legge](#) approvata dalla Camera dei deputati nella seduta del 16 febbraio 2017, il cui iter al Senato non si è concluso prima della fine della legislatura.

Il provvedimento era volto a modificare alcuni aspetti del procedimento elettorale c.d. di contorno: relativamente agli arredi elettorali, all'ufficio elettorale di sezione, ai

casi di esclusione dalla carica di membro dell'ufficio elettorale (presidente, scrutatore, segretario). Un'altra parte di disposizioni era volta a consentire l'esercizio del diritto di voto per i *referendum* e per l'elezione dei membri del Parlamento europeo in un comune diverso da quello di iscrizione elettorale nel caso in cui l'elettore vi si trovi per motivi di studio, lavoro o cure mediche. Alcune norme disponevano infine il divieto di assunzione di personale dipendente, a qualsiasi titolo, da parte delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società a partecipazione pubblica locale o regionale, totale o di controllo, nei 60 giorni antecedenti e nei 60 giorni successivi alle elezioni comunali o regionali, limitatamente ai Comuni o alle Regioni interessati.

Sono state altresì oggetto di discussione presso la I Commissione alcune modifiche alla disciplina delle elezioni comunali. L'esame si è concluso con il mandato a riferire in senso favorevole sul testo unificato, definito al termine dell'esame in sede referente, volto a modificare il sistema elettorale dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti eliminando l'incompatibilità tra la carica di consigliere comunale e assessore.

In particolare, era prevista, per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, l'elezione a sindaco al primo turno – senza necessità dunque di procedere al ballottaggio – del candidato che consegue il 40 per cento più uno dei voti validi, in luogo della maggioranza assoluta (ossia 50 per cento più uno dei voti validi) attualmente richiesta.

Si interveniva inoltre sulla disciplina del premio di maggioranza nell'elezione dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, garantendo in ogni caso alla lista o al gruppo di liste collegato al candidato proclamato sindaco il 60 per cento dei seggi del consiglio comunale.

Secondo la disciplina vigente, invece, in caso di elezione del sindaco al primo turno, alla lista o al gruppo di liste a lui collegate viene assegnato il 60 per cento dei seggi, a condizione che abbia ottenuto il 40 per cento dei voti validi; in caso di elezione del sindaco al secondo turno, alla lista o al gruppo di liste a lui collegate viene assegnato il 60 per cento dei seggi. Non si procede all'attribuzione del premio di maggioranza nel caso in cui altra lista o altro gruppo di liste collegate abbia superato al primo turno il 50 per cento dei voti validi.

## Iniziative di riforma costituzionale

*Nell'ambito delle iniziative di riforma costituzionale avviate sin dall'inizio della XVII legislatura il Parlamento è giunto, nel mese di aprile 2016, all'approvazione di un testo di riforma costituzionale volto, in primo luogo, al superamento del bicameralismo perfetto, alla revisione del riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, all'eliminazione dal testo costituzionale del riferimento alle province e alla soppressione del CNEL. Il 4 dicembre 2016 si è svolto il referendum popolare, ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione, il cui risultato non è stato favorevole all'approvazione della legge costituzionale (59,11% no, 40,89% si).*

## Il percorso delle riforme costituzionali nella XVII legislatura

Nella XVII legislatura il percorso delle riforme costituzionali - al centro del dibattito politico-parlamentare fin dalla fine degli anni '70 - è ripreso pochi giorni dopo la seduta iniziale della legislatura con la costituzione, da parte dell'allora Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, di due Gruppi di lavoro sui temi istituzionali e sui temi economico-sociale ed europei, che hanno concluso i propri lavori con le relazioni finali trasmesse il 12 aprile 2013.

E' seguita l'approvazione, da parte dell'Assemblea della [Camera](#) e del [Senato](#) , di atti di indirizzo al Governo per l'avvio delle riforme costituzionali; tali mozioni, approvate nella seduta del 29 maggio 2013, prendevano atto dell'intendimento dell'Esecutivo di avvalersi di una commissione di esperti per l'approfondimento delle diverse ipotesi di revisione costituzionale e dei connessi profili inerenti al sistema elettorale e di estendere il dibattito sulle riforme alle diverse componenti della società civile, anche attraverso il ricorso a una procedura di consultazione pubblica. La Commissione di esperti, che fu istituita dall'allora Presidente del Consiglio Enrico Letta l'11 giugno 2013 e denominata Commissione per le riforme costituzionali, concluse i propri lavori con una [Relazione finale](#) trasmessa al Presidente del Consiglio il 17 settembre 2013 affrontando, sotto diversi aspetti, i principali argomenti oggetto di possibile riforma, a partire dal superamento del bicameralismo paritario. Seguì la presentazione da parte del Governo di un disegno di legge costituzionale, poi esaminato dal Parlamento, volto all'istituzione di un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali cui erano conferiti poteri referenti per l'esame dei progetti di legge di revisione costituzionale dei Titoli I, II, III e V della parte seconda della Costituzione, afferenti alla forma di Stato, alla forma di Governo e all'assetto bicamerale del Parlamento, nonché, coerentemente con le disposizioni costituzionali, di riforma dei sistemi elettorali.

Successivamente, con il governo presieduto da Matteo Renzi, l'Esecutivo ha presentato - l'8 aprile 2014 - un disegno di legge di riforma costituzionale

che, dopo un *iter* durato circa due anni, è stato approvato dal Parlamento ([Lavori parlamentari: sintesi e sedute](#)).

Il [testo di riforma costituzionale](#), pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 15 aprile 2016, disponeva, in particolare, il superamento del bicameralismo perfetto, la revisione del riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, l'eliminazione dal testo costituzionale del riferimento alle province e la soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL). Il 4 dicembre 2016 si è svolto il *referendum* popolare confermativo su tale testo di legge costituzionale, ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione; il risultato della votazione non è stato favorevole all'approvazione della legge costituzionale. Sulla base dei [dati del Ministero dell'interno](#), i votanti, compresi gli italiani all'estero, sono stati il 65,47% degli aventi diritto (33.243.845 votanti su 50.773.284 elettori), il 68,48% in Italia e il 30,74% all'estero. I no all'approvazione della legge sono stati pari al 59,11%, mentre i sì al 40,89% dei voti validi.

In base all' [art. 138 della Costituzione](#) le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Le leggi stesse sono sottoposte a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

In seconda deliberazione il Senato ha approvato il disegno di legge di riforma costituzionale con 180 voti favorevoli, 112 contrari e un'astensione; la Camera dei deputati lo ha approvato con 361 voti favorevoli e 7 voti contrari (quindi, entrambe le Camere, hanno approvato il testo, in seconda deliberazione, a maggioranza assoluta dei componenti).

L'Ufficio centrale per il *referendum* della Corte di cassazione, con l' [ordinanza del 6 maggio 2016](#), ha dichiarato conformi alle norme dell'art. 138 Cost. e della [legge 25 maggio 1970, n. 352](#) quattro distinte richieste di *referendum* sul testo di legge costituzionale pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 15 aprile 2016 presentate presso la cancelleria della Corte di Cassazione:

- il 19 aprile 2016 dai deputati Occhiuto ed altri;
- il 20 aprile 2016 dai senatori Crimi ed altri;
- il 20 aprile 2016 dai deputati Rosato ed altri;
- il 3 maggio 2016 dai senatori Zanda ed altri.

Con la medesima ordinanza l'Ufficio ha dichiarato la legittimità del seguente quesito referendario: «Approvate voi il testo della legge costituzionale concernente "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione" approvato dal Parlamento e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 15 aprile 2016?».

Successivamente, con l' [ordinanza del 4 agosto 2016](#), l'Ufficio centrale per il *referendum* ha ammesso, con il medesimo quesito, anche la richiesta di *referendum* presentata dal prescritto numero di elettori il 14 luglio 2016.

Quindi, con il decreto del Presidente della Repubblica del 27 settembre 2016 è stato indetto il *referendum* popolare confermativo previsto dall'art. 138 della Costituzione, emanato a seguito della [deliberazione del Consiglio dei ministri](#) del 26 settembre 2016, su proposta del Presidente del Consiglio, di concerto con i ministri dell'interno e della giustizia. I relativi comizi sono stati convocati per il giorno di domenica 4 dicembre 2016 (D.P.R. pubblicato nella [G.U. 28 settembre 2016, n. 227](#)).

## Il dibattito avviato all'inizio della legislatura

Le relazioni dei Gruppi di lavoro istituiti dal Presidente della Repubblica in materia economico-sociale ed europea e sui temi istituzionali

Un mese dopo la seduta iniziale della legislatura, che si è tenuta il 15 marzo 2013, i membri dei Gruppi di lavoro in materia economico-sociale ed europea e sui temi istituzionali, istituiti dall'allora Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, il 30 marzo 2013, hanno consegnato al Capo dello Stato le relazioni conclusive (12 aprile 2013).

Nella [relazione del gruppo di lavoro in materia istituzionale](#) si proponeva che la revisione costituzionale si compiesse "attraverso una Commissione redigente mista costituita, su base proporzionale, da parlamentari e non parlamentari. La Commissione può avviare immediatamente il proprio lavoro (che dovrebbe durare pochi mesi) sulla base di documenti parlamentari che indichino i punti oggetto di revisione (la Commissione Bozzi fu istituita con una risoluzione alla Camera dei Deputati e un ordine del giorno al Senato). Contestualmente alla presentazione delle mozioni dovrebbe essere presentata una legge costituzionale per formalizzare il lavoro della Commissione".

Per quanto riguarda la riforma della legge elettorale, il gruppo di studio non aveva avanzato una proposta specifica, salvo quella eliminare la circoscrizione estero, prevedendo il voto per corrispondenza, assicurandone la personalità e la segretezza, e si è limitato a sottolineare che, in ogni caso, la legge attuale va superata e che la definizione della nuova legge è legata a quella della forma di governo: in caso di scelta da parte del Parlamento, come il gruppo di lavoro propone, per una forma di governo parlamentare razionalizzata, "le soluzioni possono essere più d'una, purché garantiscano la scelta degli eletti da parte dei cittadini e favoriscano la costituzione di una maggioranza di governo attraverso il voto."

L'attività parlamentare di indirizzo

Il 29 maggio 2013 l'Assemblea della [Camera](#) e quella del [Senato](#) hanno approvato le mozioni concernenti l'avvio del percorso delle riforme costituzionali presentate dai Gruppi di maggioranza e da altri Gruppi.

Si trattava della mozione n. 1-56, presentata dai capigruppo della maggioranza della Camera on. Speranza, Brunetta, Dellai, e dal Presidente del Gruppo misto on. Pisicchio (441 voti favorevoli e 138 voti contrari) e la mozione n. 1-47 a firma dei sen. Zanda, Schifani, Susta, Ferrara Mario, Zeller, Finocchiaro, Bruno, Martini, Esposito Giuseppe, votata al Senato (224 voti favorevoli e 61 contrari).

Le due mozioni, dal contenuto identico, impegnavano il Governo a presentare alle Camere, entro giugno 2013, un disegno di legge costituzionale di istituzione di una procedura straordinaria per l'approvazione delle riforme costituzionali in deroga a quella ordinaria di cui all'art. 138 Cost., articolata come segue:

- istituzione di un Comitato bicamerale, composto da venti senatori e venti deputati, nominati dai rispettivi Presidenti, su designazione dei gruppi parlamentari, tra i componenti delle Commissioni affari costituzionali, della Camera e del Senato, e presieduto congiuntamente dai Presidenti delle predette Commissioni; la composizione del Comitato deve garantire la presenza di tutti i gruppi parlamentari e deve rispecchiare la proporzione tra i gruppi, tenendo conto non solo della loro rappresentanza parlamentare, ma anche dei voti conseguiti alle elezioni politiche;
- conferimento al Comitato dei poteri referenti per l'esame dei progetti di legge di revisione costituzionale dei Titoli I, II, III e V della parte seconda della Costituzione, afferenti alla forma di Stato, alla forma di Governo e all'assetto bicamerale del Parlamento, nonché, coerentemente con le disposizioni costituzionali, di riforma dei sistemi elettorali;
- successivo esame da parte delle Assemblee di Camera e Senato, secondo intese raggiunte fra i due Presidenti, dei progetti di legge approvati dal Comitato bicamerale;
- conclusione dell'esame parlamentare dei disegni di legge di riforma entro 18 mesi dall'avvio, fermo restando il diritto di ciascun senatore e deputato, anche se non componente del Comitato o componente del Governo, di presentare emendamenti;
- garanzia della facoltà di sottoporre, a prescindere dalla maggioranza con la quale le riforme saranno approvate, il disegno di legge (o i disegni di legge) di revisione costituzionale, ad uno o più **referendum** confermativi popolari.

Per quanto riguarda il contenuto delle riforme, le due mozioni richiamavano le questioni irrisolte ricordate dal Presidente del Consiglio nel suo discorso programmatico, ossia, la forma di Stato, la forma di Governo, il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari e la riforma del sistema elettorale, la quale – secondo le mozioni – dovrà essere coerente e contestuale con il complessivo processo di riforma costituzionale.

Le Camere avevano approvato anche due mozioni della Lega Nord: alla Camera la n. 1-55 on. Giancarlo Giorgetti, al Senato, n. 1-31 sen. Calderoli e due atti presentati dai rappresentanti delle Autonomie: la risoluzione 6-11on. Alfreider alla Camera e la mozione 1-44 sen. Zeller al Senato.

Era stata invece respinta la mozione n. 1-53 on. Giachetti, finalizzata all'approvazione in tempi rapidi da parte del Parlamento di una riforma della legge elettorale volta a ripristinare il sistema misto previgente quello attuale.

Respinte alla Camera anche le mozioni n. 1-54 on. Migliore, n. 1-57 on. Dadone e n. 1-59 on. Giorgia Meloni, nonché la risoluzione n. 6-12 on Nuti. Il Senato ha respinto le mozioni n. 1-46 sen. Crimi e n. 1-48 sen. De Petris.

La relazione della Commissione per le riforme costituzionali trasmessa alle Camere il 18 settembre 2013

Le mozioni approvate dalle Camere il 29 maggio 2013 hanno preso atto dell'intendimento del Governo di avvalersi di una Commissione di esperti per l'approfondimento delle diverse ipotesi di revisione costituzionale e dei connessi profili inerenti al sistema elettorale e di estendere il dibattito sulle riforme alle

diverse componenti della società civile, anche attraverso il ricorso a una procedura di consultazione pubblica.

La Commissione, istituita dal Presidente del Consiglio con decreto 11 giugno 2013, denominata Commissione per le riforme costituzionali, ha concluso i lavori con una [relazione finale](#) trasmessa alle Camere il 18 settembre 2013.

Il 15 ottobre 2013 il Ministro per le riforme costituzionali ha svolto alla Camera e al Senato un' informativa sulla relazione della Commissione.

I temi della relazione sono di seguito sintetizzati.

#### Parlamento

La Commissione si è espressa all'unanimità per il superamento del bicameralismo paritario, ma anche l'ipotesi del monocameralismo, con la costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze Stato-Regioni-Enti Locali, ha raccolto manifestazioni di interesse.

L'ipotesi bicamerale attribuisce al Senato, da eleggere indirettamente secondo l'opinione prevalente, la rappresentanza degli enti territoriali (regioni e comuni) e alla Camera il rapporto fiduciario e l'indirizzo politico; però entrambe le Camere votano le leggi nelle forme previste dalla Costituzione, controllano l'azione del governo e valutano le politiche pubbliche, con una prevalenza della Camera nell'esercizio della funzione legislativa e del Senato nell'esercizio delle funzioni di controllo, in particolare per la valutazione delle politiche pubbliche. Quest'ultimo assorbirebbe a livello normativo le competenze dell'attuale sistema delle Conferenze e sarebbe soppressa la Commissione per le questioni regionali.

Per la riduzione del numero dei deputati si considera la proposta del Rapporto redatto dal Gruppo di lavoro sui temi istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica di un deputato ogni 125.000 abitanti, per un totale di 480 deputati senza escludere criteri più restrittivi. Per i senatori si considera un numero non inferiore a 150 né superiore ai 200.

#### Procedimento legislativo

Il procedimento legislativo è necessariamente bicamerale per alcune categorie di leggi, mentre per le altre l'esame del Senato è subordinato ad espresso richiamo da parte di quest'ultimo.

Il procedimento necessariamente bicamerale, che inizia indifferentemente presso l'una o l'altra Camera, è previsto per:

- le leggi costituzionali e di revisione costituzionale cui si applicherebbe l'attuale art. 138 Cost., salvo verificare l'introduzione di un *referendum* confermativo;
- le leggi sull'ordinamento e sulle funzioni di regioni e autonomie locali nonché i loro rapporti con lo Stato che non coinvolgano il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, da indicare specificamente in Costituzione.

Il procedimento monocamerale è previsto sulle leggi organiche, che dovrebbero essere previste da riserve costituzionali di legge organica, in materie di diretta attuazione costituzionale, di competenza della sola Camera che dovrebbe approvarle a maggioranza assoluta.

Su tale soluzione la Commissione non ha registrato unanimità di consensi e la relazione lascia aperta la possibilità di prevedere per tale categoria di leggi la facoltà di richiamo da parte del Senato. In caso di tale opzione, il procedimento bicamerale riguarderebbe le leggi organiche e le leggi ordinarie, categoria individuata in via residuale, condizionatamente al richiamo del Senato, deliberato da una minoranza qualificata e da esercitare in un termine decadenziale. In quest'ultima ipotesi, la legge è approvata in via definitiva:

- dal Senato, se non modifica la legge;
- dalla Camera, se ritiene di approvarla pur respinta dal Senato;
- dalla Camera, deliberando in via definitiva sulle modifiche del Senato.

Nel sistema delle fonti, la relazione tra le leggi organiche e le leggi bicamerali su regioni ed enti locali sarebbe regolata dal principio di separazione delle competenze; le stesse leggi organiche sarebbero sovraordinate alle leggi ordinarie.

- rivedere, nell'ambito della competenza esclusiva statale, alcune materie considerate trasversali in quanto incidono considerevolmente sulle competenze regionali;
- ridurre le materie di competenza concorrente o, secondo un altro orientamento, semplificare il riparto

della competenza legislativa, superando quella concorrente. Entrambe le posizioni considerano l'opportunità di una clausola di salvaguardia statale;

- rendere più flessibile la distribuzione delle competenze prevedendo la possibilità di conferimento o di delega, con legge bicamerale, dell'esercizio di competenze

Il Presidente della Repubblica - eletto dal Parlamento in seduta comune con la maggioranza dei due terzi nelle prime due votazioni e con la maggioranza assoluta nella terza - nomina il Presidente del Consiglio e questi propone al Capo dello Stato la nomina e la revoca dei Ministri. Lo stesso Presidente del Consiglio può essere sfiduciato solo con una mozione di sfiducia costruttiva sottoscritta da un quinto dei componenti della Camera e approvata con la maggioranza assoluta e una procedura analoga dovrebbe essere seguita quando il Presidente del Consiglio pone la questione di fiducia su un provvedimento e non la ottiene.

In ogni caso la relazione avverte dell'esigenza di porre rimedio alle disfunzioni della vita dei partiti con interventi di legge ordinaria nelle materie di contorno alla legislazione elettorale e con interventi sui regolamenti parlamentari.

#### Sistema elettorale

In questa materia la relazione prospetta lo stretto legame con le scelte in tema di forma di governo e quindi evidenzia le soluzioni ritenute preferibili nel caso di scelta semipresidenziale (sistema elettorale a doppio turno di collegio) o parlamentare razionalizzata (compatibile con vari sistemi, come quelli tedesco e spagnolo, quello della in cui l'iniziativa popolare si articola in un progetto di legge sul quale si apre un procedimento in cui interviene la Corte costituzionale con funzioni di verifica e il Parlamento con funzione deliberativa che può portare al voto popolare.

Per il **referendum** abrogativo si propongono modifiche per il *quorum* di validità e per anticipare il vaglio di ammissibilità della Corte costituzionale.

L'istituto della petizione dovrebbe essere potenziato e l'esercizio della potestà normativa secondaria dovrebbe essere condizionato ad adempimenti che consentano agli interessati di formulare le loro osservazioni.

Il Comitato parlamentare per le riforme previsto dal d.d.l. esaminato all'inizio della legislatura

In attuazione degli indirizzi parlamentari espressi con le mozioni del 29 maggio 2013, il Governo *pro tempore* ha presentato un disegno di legge costituzionale al Senato, che ne ha avviato l'esame l'11 giugno (A.S. 813). Al disegno di legge del Governo era stata abbinata una proposta di legge di iniziativa parlamentare volta ad istituire una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (A.S. 343). Il 13 giugno l'Assemblea del Senato ha approvato la richiesta di dichiarazione d'urgenza del Governo sull'esame del disegno di legge che, ai sensi dell'art. 77 del Regolamento, comporta la riduzione di tutti i termini alla metà.

L'11 luglio il disegno di legge è stato approvato, con modifiche, dal Senato e trasmesso alla Camera che ne ha avviato l'esame il 17 luglio e lo ha concluso con il voto favorevole dell'Assemblea il 10 settembre 2013 (A.C.1359). Il 23 ottobre il Senato ha approvato il provvedimento in seconda deliberazione, con 218 voti favorevoli, 58 contrari e 12 astensioni. L'iter parlamentare non si è poi concluso.

Il disegno di legge prevedeva l'istituzione di un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali composto da 20 deputati e 20 senatori, nominati dai Presidenti delle Camere, tra i membri delle due Commissioni Affari costituzionali, in base a specifici criteri. Di esso facevano parte di diritto i Presidenti delle Commissioni Affari costituzionali della Camera e del Senato. Il Comitato, che entro 6 mesi dalla prima seduta, era tenuto a trasmettere ai Presidenti delle Camere i progetti di legge costituzionale esaminati, svolge una funzione istruttoria nei

confronti delle Assemblee delle due Camere alle quali riferisce.

Sono necessarie due successive deliberazioni da parte di ciascuna Camera, a maggioranza assoluta in seconda votazione, sul medesimo testo, con intervallo non minore di quarantacinque giorni. I lavori parlamentari si concludono entro 18 mesi dall'entrata in vigore del provvedimento.

L'oggetto della revisione è costituito dai progetti di legge di revisione della Parte II della Costituzione, esclusi i titoli IV, dedicato alla magistratura, e VI, dedicato alle garanzie; l'attività del Comitato comprende anche la materia elettorale in via consequenziale all'attività di revisione costituzionale.

Può essere richiesto **referendum** confermativo anche in caso di approvazione, in entrambe le Camere, a maggioranza dei due terzi, dei testi di revisione. Il Comitato cessa con la pubblicazione delle riforme o per scioglimento delle Camere.

Anche i compiti e le modalità organizzative ricalcano quelli indicati dal Parlamento; in particolare, viene definita una precisa scansione temporale delle principali fasi dei lavori parlamentari relativi ai progetti di legge costituzionale in modo da assicurarne la conclusione entro 18 mesi dall'approvazione del disegno di legge.

## Il testo di legge di riforma costituzionale

L'esame parlamentare del testo di riforma è durato circa 2 anni dalla data di presentazione del disegno di legge del Governo, l'8 aprile 2014. Il testo approvato, con modificazioni, in prima lettura dal Senato nella seduta dell'8 agosto 2014 è stato trasmesso alla Camera che lo ha approvato, con modificazioni, il 10 marzo 2015. Il testo, nuovamente emendato dal Senato, è stato approvato da tale ramo del Parlamento – in prima deliberazione - il 13 ottobre 2015 e dalla Camera nella seduta dell'11 gennaio 2016 e - in seconda deliberazione, trascorsi tre mesi ai sensi dell'art. 138 Cost. - dal Senato, nella seduta del 20 gennaio 2016, e dalla Camera, nella seduta del 12 aprile 2016.

[Lavori parlamentari: sintesi e sedute](#)

Il testo - approvato in via definitiva dal Parlamento nell'aprile 2016 e sul quale l'esito del referendum, svolto il 4 dicembre 2016, ai sensi dell'art. 138 Cost. non è stato favorevole - era finalizzato al superamento del bicameralismo perfetto e all'introduzione di un bicameralismo differenziato, in cui il Parlamento continuava ad articolarsi in Camera dei deputati e Senato della Repubblica ma i due organi avevano composizione diversa e funzioni in gran parte differenti.

Il testo approvato, oltre al superamento dell'attuale sistema bicamerale, prevedeva, in particolare:

- la revisione del procedimento legislativo, inclusa l'introduzione del c.d. "voto a data certa";
- l'introduzione dello statuto delle opposizioni;
- la facoltà di ricorso preventivo di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali di Camera e Senato;
- alcune modifiche alla disciplina dei referendum;
- tempi certi per l'esame delle proposte di legge di iniziativa popolare, per la

- presentazione delle quali viene elevato il numero di firme necessarie;
- la costituzionalizzazione dei limiti sostanziali alla decretazione d'urgenza;
  - modifiche al sistema di elezione del Presidente della Repubblica e dei giudici della Corte Costituzionale da parte del Parlamento;
  - la soppressione della previsione costituzionale delle province;
  - la riforma del riparto delle competenze tra Stato e regioni;
  - la soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL).

Per approfondimenti sul testo approvato e sull' *iter* parlamentare, è possibile consultare i Dossier del Servizio Studi, serie Progetti di legge, [nn. 216/12 parte prima](#) (schede di lettura), [parte seconda](#) (testo a fronte) e [parte terza](#) (sintesi del contenuto).





Il nuovo bicameralismo differenziato, come previsto dal testo di riforma esaminato nella XVII legislatura

Nell'architettura costituzionale delineata dal provvedimento alla Camera dei deputati - che " rappresenta la Nazione" e di cui restava immodificata la composizione - spettava la titolarità del rapporto fiduciario e della funzione di indirizzo politico, nonché il controllo dell'operato del Governo.

Diversamente, il Senato della Repubblica: allo stesso era attribuita la funzione di rappresentanza degli enti territoriali nonché di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica; il concorso all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Costituzione; il concorso all'esercizio di funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea; la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea; la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni; la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori; il concorso all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge; il concorso alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato.

Al Senato era inoltre espressamente attribuita la facoltà di svolgere attività conoscitive nonché di formulare osservazioni su atti o documenti all'esame dell'altro ramo del Parlamento. Ad esso competeva altresì l'espressione di un parere sul decreto del Presidente della Repubblica con cui sono disposti lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della giunta (competenza attualmente attribuita dalla Costituzione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali).

Mutava la modalità di elezione del Senato, del quale avrebbero fatto parte parte (a seguito di modifiche approvate dall'Aula) 95 senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e 5 senatori di nomina presidenziale (cui si aggiungono gli ex Presidenti della Repubblica). I 95 senatori erano eletti in secondo grado dai consigli regionali tra i propri membri e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori. Il Senato diveniva organo a rinnovo parziale, non sottoposto a scioglimento, poiché la durata dei senatori eletti coincide con quella

degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti. Viene dunque sostituita l'elezione a suffragio universale e diretto per il Senato con un'elezione di secondo grado ad opera delle assemblee elettive regionali, da svolgere in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi.

Diversa era la partecipazione delle due Camere alla funzione legislativa, finora svolta su base paritaria. Infatti, quanto al procedimento legislativo, restavano immutate le competenze dei due rami del Parlamento solo per alcune determinate categorie di leggi, espressamente indicate dalla Costituzione – che sarebbero state quindi ad approvazione bicamerale. Tutte le altre leggi erano approvate, in base al testo di riforma, dalla sola Camera dei deputati, con un procedimento legislativo monocamerale. Al Senato – che "concorre, nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa" - era affidata la formulazione di proposte di modifiche, che erano poi esaminate dalla Camera, la quale poteva discostarsene a maggioranza semplice; la maggioranza assoluta nel voto finale era richiesta solo ove la Camera intendesse discostarsi dalle proposte di modificazione del Senato riguardanti le leggi che davano attuazione alla clausola di supremazia.

Il Senato poteva altresì richiedere alla Camera, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, di procedere all'esame di un progetto di legge. Inoltre, i senatori mantenevano inalterato il loro potere di iniziativa legislativa, fermo restando che, ad eccezione dei disegni di legge ad approvazione bicamerale, per tutti gli altri l'esame iniziava alla Camera.

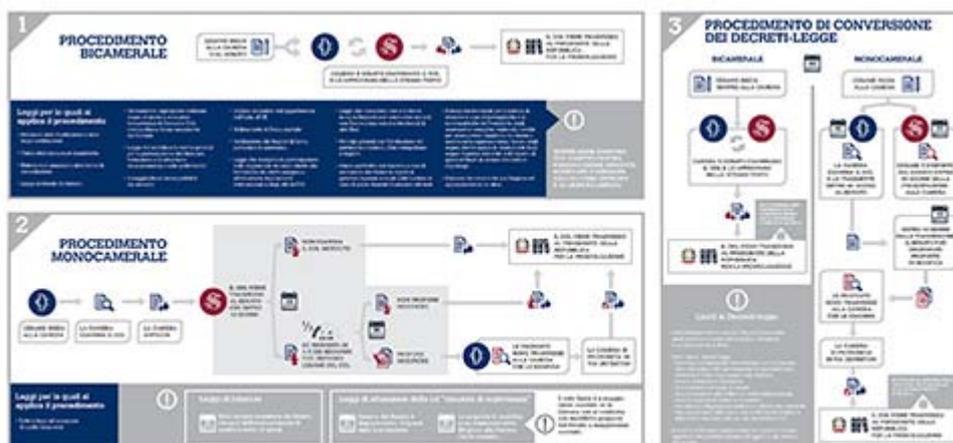
Alla Camera era attribuita la competenza ad assumere la deliberazione dello stato di guerra, a maggioranza assoluta, e ad adottare la legge che concede l'amnistia e l'indulto, con deliberazione assunta con la maggioranza qualificata richiesta dalla Costituzione. La Camera era inoltre competente ad autorizzare la ratifica dei trattati internazionali, ad eccezione di quelli relativi all'appartenenza dell'Italia all'UE, che rientravano tra i casi di approvazione bicamerale. Alla Camera spettava altresì il potere di autorizzare la sottoposizione alla giurisdizione ordinaria del Presidente del Consiglio e dei Ministri per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni.

Il potere di istituire Commissioni di inchiesta veniva mantenuto sia in capo alla Camera sia al Senato, peraltro limitato, per quest'ultimo, a inchieste su materie di pubblico interesse "concernenti le autonomie territoriali".

Restava ferma la previsione che attribuisce al Parlamento in seduta comune l'elezione del Presidente della Repubblica, ma non era più prevista la partecipazione all'elezione dei delegati regionali, alla luce della nuova composizione del Senato. Inoltre, nel caso in cui il Presidente della Repubblica non possa adempiere le proprie funzioni, la supplenza sarebbe spettata al Presidente della Camera (la Costituzione la attribuisce al Presidente del Senato). Viene modificato il *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica, prevedendo che dal quarto scrutinio sia necessaria la maggioranza dei tre quinti dell'Assemblea, e a partire dal settimo scrutinio, è richiesta la maggioranza dei tre quinti dei votanti.

Al contempo, veniva modificata la previsione costituzionale che attribuisce al Parlamento in seduta comune l'elezione dei cinque giudici della Corte costituzionale di nomina presidenziale stabilendo che i cinque giudici costituzionali nominati dal Parlamento venissero nominati, separatamente, tre dalla

Camera dei deputati e due dal Senato.



### Voto a data certa e decretazione d'urgenza

Al fine di rafforzare l'incidenza del Governo nel procedimento legislativo, la riforma riconosceva all'Esecutivo il potere di chiedere che un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo fosse iscritto con priorità all'ordine del giorno della Camera e sottoposta alla pronuncia in via definitiva della stessa entro il termine di settanta giorni dalla deliberazione, ulteriormente prorogabili per non oltre quindici giorni (c.d. istituto del voto a data certa). Altre disposizioni concernevano la decretazione d'urgenza ed il relativo procedimento di conversione. In particolare, la riforma introduceva in Costituzione alcuni limiti, previsti dalla normativa ordinaria, disponendo che il decreto-legge non poteva:

- provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quinto comma, della Costituzione, ossia in materia costituzionale, di delegazione, di ratifica di trattati internazionali e di approvazione del bilancio. Non possono essere adottati decreti-legge in materia elettorale, ad eccezione della disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni;
- reiterare disposizioni di decreti-legge non convertiti o regolare i rapporti giuridici sorti sulla loro base;
- ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento.

Inoltre, era prescritto in Costituzione che i decreti-legge dovessero recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. E che corso dell'esame di disegni di legge di conversione in legge dei decreti legge non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto.

Riforma del titolo V della Costituzione e soppressione delle

province

Il disegno di legge recava, inoltre, la riforma del titolo V della Costituzione.

In primo luogo, erano soppresse le previsioni costituzionali relative alle province, quale ente costitutivo della Repubblica.

Veniva profondamente rivisto il riparto di competenza legislativa e regolamentare tra Stato e regioni (v. infografica *infra*), oggetto dell'articolo 117 Cost. Era, in particolare, soppressa la competenza concorrente con una redistribuzione delle materie tra competenza legislativa statale e competenza regionale. Tra le materie attribuite alla competenza statale si richiamano, in particolare: la tutela e la promozione della concorrenza; il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; le norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro pubblico; le disposizioni generali per la tutela della salute; la sicurezza alimentare; la tutela e sicurezza del lavoro, nonché le politiche attive del lavoro; l'ordinamento scolastico, l'istruzione universitaria e la programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica.

Inoltre, era introdotta la c.d. "clausola di supremazia", in base alla quale la legge statale - su proposta del Governo - può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva, quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero al tutela dell'interesse nazionale.

Veniva al contempo modificato l'art. 116 della Costituzione, che disciplina il c.d. regionalismo differenziato. In particolare, era ridefinito l'ambito delle materie nelle quali possono essere attribuite particolari forme di autonomia alle regioni ordinarie facendo riferimento ai seguenti ambiti di competenza legislativa statale; era introdotta una nuova condizione per l'attribuzione, essendo necessario che la regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio; l'iniziativa della regione interessata non era più presupposto necessario per l'attivazione del procedimento legislativo aggravato, ma solo condizione eventuale; l'attribuzione delle forme speciali di autonomia avviene con legge "approvata da entrambe le Camere", senza però richiedere più la maggioranza assoluta dei componenti, ferma restando la necessità dell'intesa tra lo Stato e la regione interessata.

Le modifiche introdotte non si applicavano alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome fino all'adeguamento dei rispettivi statuti, salvo specifiche disposizioni disposte con riferimento all'applicazione dell'art. 116 della Costituzione, che disciplina il c.d. regionalismo differenziato.

*Il testo di riforma costituzionale esaminato nella XVII legislatura: il riparto di competenze tra lo Stato e le regioni*

# IL NUOVO ARTICOLO 117 COST.

Le principali novità (Ottobre 2015)

## SUPERAMENTO DELLA COMPETENZA CONCORRENTE



### NUOVE MATERIE

Nella competenza esclusiva statale sono indicate nuove materie.

Vengono espressamente individuate specifiche materie di competenza regionale, ferma restando la clausola generale residuale.



### CLAUSOLA DI SUPREMAZIA

È introdotta la clausola di supremazia: su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie regionali quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o la tutela dell'interesse nazionale.



### POTESTÀ REGOLAMENTARE

La potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni in base alle materie di rispettiva competenza. Lo Stato può delegare alle Regioni l'esercizio della potestà regolamentare nelle materie di propria competenza.



### REGIONI A STATUTO SPECIALE

Il nuovo Titolo V non si applica alle regioni a statuto speciale fino alla revisione dei rispettivi statuti, previa intesa.



## Disciplina dei partiti politici

*Nei primi mesi della XVII legislatura è stato superato il finanziamento pubblico diretto dei partiti politici. Al contempo, la legge ha previsto un sistema di finanziamento basato sulle detrazioni fiscali delle donazioni private e sulla destinazione volontaria del 2 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Nel giugno 2016 la Camera dei deputati è altresì giunta all'approvazione di un progetto di legge riguardante la disciplina dei partiti politici con norme volte, in particolare, a favorire la trasparenza e la partecipazione democratica ed a introdurre una nuova disciplina per le erogazioni in favore di partiti politici o loro articolazioni politico-organizzative; l'esame al Senato non si è concluso prima della fine della legislatura ma alcune disposizioni sono entrate in vigore dal mese di novembre 2017 nell'ambito della nuova disciplina elettorale.*

### Superamento del finanziamento pubblico dei partiti

A regime dall'anno 2018 è stata disposta l'abolizione dei contributi pubblici diretti ai partiti e la loro sostituzione con agevolazioni fiscali per la contribuzione volontaria dei cittadini (detrazioni per le erogazioni liberali e destinazione volontaria del 2 per mille IRPEF).

L'accesso a queste forme di contribuzione è condizionato al rispetto di requisiti di trasparenza e democraticità previsti dalla legge, in cui si prevede anche l'istituzione di un registro dei partiti politici ai fini dell'accesso ai benefici.

Tra le principali caratteristiche del sistema introdotto si ricordano:

- l'adozione da parte dei partiti di statuti recanti necessari elementi procedurali e sostanziali che garantiscano la democrazia interna, ai fini dell'accesso ai benefici
- l'istituzione del Registro nazionale dei partiti politici che accedono ai benefici previsti dalla legge, consultabile dal sito internet del Parlamento
- la realizzazione da parte di ciascun partito di un sito internet dal quale devono risultare le informazioni relative all'assetto statutario, agli organi associativi, al funzionamento interno e ai bilanci
- l'estensione delle funzioni di controllo della Commissione di garanzia sui bilanci dei partiti anche al rispetto delle prescrizioni sul contenuto statutario e sulla trasparenza
- la riduzione delle risorse loro spettanti per i partiti che non rispettano le norme in materia di parità di accesso alle cariche elettive
- l'introduzione di un tetto alle donazioni pari a 100 mila euro
- l'introduzione di una detrazione per le erogazioni liberali pari al 26% per gli importi da 30 a 30 mila euro
- l'assoggettazione all'IMU degli immobili dei partiti politici
- la possibilità di destinare il 2 per mille IRPEF ai partiti
- la previsione di un apposito codice di autoregolamentazione delle raccolte

telefoniche di fondi

- l'applicazione progressiva della abrogazione con la riduzione parziale dei contributi diretti che cesseranno completamente nel 2017
- l'estensione al personale dei partiti della disciplina sul trattamento straordinario di integrazione salariale e di contratti di solidarietà

La disciplina prefigurata si inserisce in un processo, sviluppatosi negli ultimi anni, di progressiva riduzione dell'entità dei contributi diretti ai partiti, istituiti nel 1974 ed erogati, a partire dal 1993, esclusivamente sotto forma di contributi per le spese delle campagne elettorali. Con questa disciplina è stata superata la parziale riforma della legge 96/2012, nella parte in cui, al sistema dei rimborsi elettorali, era stato affiancato il cofinanziamento dello Stato, proporzionato alle capacità di autofinanziamento dei partiti, che è stato abolito.

Della legge 96/2012 è stata mantenuta la parte relativa alla trasparenza e ai controlli dei bilanci, come pure il vincolo tra democrazia interna e concessione dei benefici, ivi introdotta per la prima volta.

Per quanto riguarda le forme di contribuzione alternative disciplinate dal decreto-legge, di fatto si tratta del potenziamento di un istituto già previsto dall'ordinamento (la detraibilità fiscale dei finanziamenti privati) e di un meccanismo (quello del 2 per mille) sperimentato per un breve periodo nel 1997 (L. 2/1997 e, in gran parte, abrogato dalla L. 157/1999).

Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 maggio 2014 (pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 15 luglio 2014, n. 162) sono stati stabiliti i criteri e le modalità per il riparto e la corresponsione delle somme spettanti ai partiti politici beneficiari della destinazione del 2 per mille IRPEF da parte dei contribuenti.

In materia è intervenuta la legge di stabilità 2015 che ha confermato la detraibilità dei versamenti effettuati a favore di partiti e movimenti politici precisando che la stessa detraibilità sussiste anche nel caso in cui i predetti versamenti siano effettuati tramite donazioni dai candidati e dagli eletti alle cariche pubbliche (L. 190/2014, art. 1, comma 141).

Il decreto-legge di proroga termini (art. 1, co. 12-quater, DL 192/2014) ha disposto inoltre il differimento dell'entrata in vigore di alcune disposizioni in materia di controllo dei bilanci dei partiti e di accesso ai benefici fiscali.

Sono state poi introdotte inoltre alcune disposizioni per assicurare il controllo dei bilanci dei partiti politici. In sintesi la legge: ha integrato di 7 unità il personale della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, con la finalità di assicurarne la piena operatività e di consentirle di svolgere tutte le verifiche di conformità richieste dalla legge; ha introdotto una disciplina specifica per gli anni 2013 e 2014 sulle modalità di controllo dei bilanci dei partiti; ha previsto di conseguenza, che le relazioni ai Presidenti delle Camere relative agli anni 2013 e 2014 tengano conto della predetta disposizione; è intervenuta sull'applicazione ai partiti politici dei benefici derivanti dagli ammortizzatori sociali, specificando che essa operi anche nei confronti delle articolazioni e sezioni territoriali dei partiti dotate di autonomia legale e finanziaria e nei confronti dei partiti non iscritti al registro nazionale dei partiti politici. Anche per i magistrati componenti la Commissione, per la durata del relativo incarico, è stato disposto il collocamento

fuori ruolo dalle amministrazioni di appartenenza, secondo quanto previsto in materia dall'articolo 1, commi 66 e 68, della L. 190/2012 (c.d. legge anticorruzione).

## Le disposizioni sulla disciplina e la trasparenza dei partiti politici

Nel corso della XVII legislatura la Camera dei deputati è giunta all'approvazione, dopo un'ampia istruttoria parlamentare, di un testo riguardante la disciplina dei partiti politici con norme volte, in particolare, a favorire la trasparenza e la partecipazione democratica. L'esame [al Senato](#) non si è concluso prima della fine della legislatura; alcune disposizioni sono state peraltro riprese nell'ambito della nuova disciplina elettorale definita dal Parlamento e sono entrate in vigore dal mese di novembre 2017.

Le disposizioni riprese dalla legge di riforma elettorale riguardano in particolare la possibilità, per i partiti e i gruppi politici organizzati che intendono presentare candidature alle elezioni politiche, di depositare, in alternativa allo statuto registrato, una dichiarazione recante alcuni elementi minimi di trasparenza. In caso di mancato deposito dello statuto o della dichiarazione di trasparenza viene specificato che le liste sono ruscate dall'Ufficio centrale circoscrizionale.

E' altresì confluita nella nuova legge elettorale la previsione della pubblicazione, in un'apposita sezione del sito **internet** del Ministero dell'interno denominata "Elezioni trasparenti", del contrassegno di ciascun partito o gruppo politico organizzato; dello statuto ovvero della dichiarazione di trasparenza; del programma elettorale; del liste di candidati presentate per ciascun collegio.

Il testo approvato [dalla Camera](#) richiamava il principio della trasparenza ed il metodo democratico quale fondamento dell'organizzazione e del funzionamento dei partiti, movimenti o gruppi politici organizzati, con il riconoscimento del diritto di tutti gli iscritti di partecipare, senza discriminazioni, alla determinazione delle scelte politiche che impegnano il partito.

Venivano integrate le disposizioni vigenti sul contenuto necessario degli statuti dei partiti registrati, introducendo regole per l'istituzione e per l'accesso all'anagrafe degli iscritti e richiedendo l'indicazione dei criteri di ripartizione delle risorse tra organi centrali e le eventuali articolazioni territoriali. Era espressamente riconosciuto che - salvo diverse disposizioni di legge, dello statuto o dell'accordo associativo - che ai partiti si applicassero le norme sulle associazioni non riconosciute e sono disciplinati l'uso della denominazione e del simbolo del partito.

Veniva ripresa e in parte modificata la disciplina sulle erogazioni - pari o superiori a 5.000 euro annui - in favore di partiti politici o loro articolazioni politico-organizzative, gruppi parlamentari, membri (e candidati) del Parlamento nazionale, membri (e candidati) del Parlamento europeo spettanti all'Italia, consiglieri regionali, provinciali, metropolitani e comunali (e candidati), titolari di cariche di presidenza,

segreteria, direzione politica e amministrativa nei partiti e movimenti politici. Era oggetto di disciplina l'obbligo di effettuare una dichiarazione congiunta da parte del soggetto erogante e di quello ricevente (disposizione in parte analoga a quella di cui ai commi terzo, quarto e quinto dell'art. 4 della legge 659/1981, di conseguenza abrogati); nel caso di erogazioni in favore di candidati alle cariche elettive ovvero effettuate da parte di soggetti residenti o domiciliati all'estero non veniva reso possibile sostituire la dichiarazione congiunta con l'attestazione del solo beneficiario mediante autocertificazione. Nel caso di erogazioni in favore di partiti, movimenti e gruppi politici organizzati, effettuate con mezzi di pagamento tracciabili, la dichiarazione congiunta potevano essere sostituita da un'attestazione del rappresentante legale o del tesoriere del partito. Le dichiarazioni congiunte e le attestazioni, in base al testo, erano comunicate alla Commissione per la garanzia dei partiti politici entro tre mesi dalla percezione dell'erogazione; si prevedeva altresì che la Commissione garantisse a tutti i cittadini il diritto di conoscerle (previo consenso per le erogazioni in favore di partiti politici di importo compreso tra 5.000 e 15.000 euro).

Per le erogazioni di importo inferiore a 5.000 euro il testo unificato introduceva l'obbligo di pubblicazione in forma aggregata, nella relazione allegata al rendiconto. L'obbligo di presentare il rendiconto veniva limitato ai partiti che avessero un rappresentante eletto alla Camera, al Senato o al Parlamento europeo. Inoltre, veniva integrato il sistema sanzionatorio in caso di violazioni agli obblighi di trasparenza dei bilanci, prevedendo l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie in aggiunta alle riduzioni dei benefici spettanti ai partiti. Veniva infine disciplinata la messa a disposizione di beni, servizi e locali da parte degli enti territoriali per lo svolgimento dell'attività politica.

## Conflitti di interessi

*Riprendendo il lavoro avviato nelle precedenti legislature, l'esame parlamentare si è concentrato sulle questioni connesse alla definizione di una nuova disciplina dei conflitti di interessi. Dopo un'ampia istruttoria legislativa è stato approvato dalla Camera dei deputati, nella seduta del 23 febbraio 2016, un testo di riforma il cui iter non si è tuttavia concluso al Senato prima della fine della XVII legislatura.*

### La riforma della disciplina sui conflitti di interessi: il testo approvato dalla Camera

Il concetto di conflitto di interessi alla base dal [testo approvato dalla Camera](#), di tipo per così dire preventivo, si differenziava da quello vigente (che dispone un intervento prevalentemente successivo, come definito dalla legge 215/2004 contestualmente abrogata dal testo, ad eccezione di alcune disposizioni). La competenza per l'attuazione delle nuove disposizioni era attribuita all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la cui composizione veniva aumentata da tre a cinque membri, ridefinendo anche la modalità di elezione e le specifiche competenze e professionalità richieste.

Il testo prevedeva che i destinatari della nuova disciplina normativa fossero i titolari di cariche politiche, individuati nei: titolari di cariche di governo nazionali (il Presidente del Consiglio dei ministri, i vicepresidenti del Consiglio dei ministri, i ministri, i vice ministri, i sottosegretari di Stato e i commissari straordinari del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400); titolari di cariche di governo regionali (i Presidenti delle regioni e delle province autonome ed i componenti delle giunte regionali e delle province autonome); membri del Parlamento; consiglieri regionali. Le disposizioni della legge trovavano applicazione nei confronti dei componenti delle Autorità amministrative indipendenti.

Per le regioni era disposto un obbligo di adeguarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge; decorso tale termine si applicava la legge stessa; per le regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano tali previsioni si applicavano nel rispetto degli statuti e delle relative norme di attuazione.

Rispetto alla disciplina vigente, il testo confermava gli obblighi di dichiarazione dei casi dei conflitti di interesse, prevedendo tuttavia un elenco tassativo di situazioni e di dati patrimoniali da dichiarare, nel rispetto di un *timing* più serrato rispetto a quello attuale e con sanzioni precise. Inoltre, rispetto al quadro normativo vigente, veniva esteso il novero dei soggetti obbligati. L'Autorità, entro i 30 giorni successivi, era tenuta a provvedere agli accertamenti della completezza e veridicità delle dichiarazioni potendo chiedere chiarimenti o informazioni integrative al dichiarante, assicurando il rispetto del principio del contraddittorio.

Nel caso di mancato rispetto di tali obblighi l'Autorità era prevista, a seconda delle gravità delle violazioni, una sanzione amministrativa pecuniaria ovvero sanzioni penali.

Il testo individuava inoltre un sistema di incompatibilità più stringente rispetto alla normativa vigente, accertate dall'Autorità, cui seguiva un obbligo di opzione da parte del titolare della carica di governo, ferma restando l'aspettativa nel caso di impieghi pubblici o privati e la sospensione dagli albi e dagli elenchi professionali per la durata della carica. Nel caso di mancata opzione si intendeva che il soggetto avesse optato per la posizione incompatibile con la carica di governo e viene data adeguata pubblicità da parte dell'Autorità. Era previsto che l'imprenditore potesse altresì accedere all'applicazione della misura della gestione fiduciaria o della vendita, d'intesa con l'Autorità, per evitare la dichiarazione di incompatibilità. All'Autorità era attribuito l'accertamento, anche tramite proprie verifiche, entro 30 giorni dal ricevimento delle dichiarazioni, delle situazioni di incompatibilità dandone comunicazione all'interessato, invitandolo a comunicare, entro i 30 giorni successivi, l'opzione tra il mantenimento della carica di governo e il mantenimento della posizione incompatibile. A decorrere dalla data della comunicazione, il titolare della carica di governo che si trovasse in una delle situazioni di incompatibilità era tenuto all'obbligo di astensione.

Il testo prescriveva altresì l'obbligo di astensione a seguito delle valutazioni svolte dall'Autorità, chiamata ad esprimersi anche su richiesta dell'interessato qualora dubitasse della sussistenza di tale obbligo. L'obbligo di astensione era stabilito anche a prescindere dalle valutazioni dell'Autorità nel caso in cui fosse titolare di un interesse economico privato tale da condizionare l'esercizio delle funzioni pubbliche ad esso attribuite o da alterare le regole di mercato relative alla libera concorrenza. Nei casi di violazione di tali obblighi il testo prescriveva una sanzione pecuniaria commisurata al vantaggio ottenuto. Era previsto che l'atto adottato fosse sottoposto al Consiglio dei ministri, che poteva anche revocare l'atto. Una volta esaminate le dichiarazioni del titolare e degli altri soggetti indicati dalla legge il testo attribuiva all'Autorità alcuni compiti in base alle previsioni relative al conflitto di interesse patrimoniale : ove il titolare della carica di governo nazionale possedeva, anche per interposta persona o tramite società fiduciarie, partecipazioni o interessi patrimoniali e finanziari ritenute tali da condizionare l'esercizio delle funzioni pubbliche ad esso attribuite o da alterare le regole di mercato relative alla libera concorrenza l'Autorità, sentite, se del caso, le competenti autorità di settore, era tenuta a sottoporre al titolare della carica di governo nazionale, entro 30 giorni dal ricevimento delle dichiarazioni una proposta di applicazione delle misure tipiche per la prevenzione del conflitto ( contratto di gestione fiduciaria; vendita dei beni e delle attività patrimoniali rilevanti).

Per quanto riguarda i titolari di cariche elettive (parlamentari e consiglieri regionali) il testo dettava inoltre nuove disposizioni in materia di ineleggibilità.

Per quanto riguarda i consiglieri regionali, il testo apportava modifiche alla [legge 2 luglio 2004, n. 165](#), che detta i principi generali di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, demandando – con quest'ultima modifica - alle regioni la previsione di una causa di ineleggibilità per i consiglieri regionali che abbiano la titolarità o comunque il controllo, anche in via indiretta, nei confronti di

un'impresa che svolge esclusivamente o prevalentemente la propria attività in regime di autorizzazione o di concessione rilasciata dallo Stato o dalle regioni, di notevole entità economica.

Per quanto riguarda i membri del Parlamento, con le novità introdotte all'art. 10 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati (D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361) l'ineleggibilità veniva riferita anche a coloro che:

- risultino vincolati con lo Stato per "contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di notevole entità economica" (è stato aggiornato il precedente riferimento) di notevole entità economica oppure per concessioni o autorizzazioni amministrative di notevole entità economica, che importino l'obbligo di adempimenti specifici, l'osservanza di norme generali o particolari protettive del pubblico interesse, alle quali la concessione o la autorizzazione è sottoposta;
- coloro che abbiano nei confronti di un'impresa - che svolge prevalentemente la propria attività in regime di autorizzazione o di concessione di notevole entità economica, che importi l'obbligo di adempimenti specifici, l'osservanza di norme generali o particolari protettive del pubblico interesse, alle quali la concessione o la autorizzazione è sottoposta - la titolarità o il controllo, anche indiretto, l'esercizio di un'influenza dominante, la possibilità di disporre in tutto o in parte, direttamente o indirettamente, la possibilità di determinarne gli indirizzi, ivi compresa la possibilità offerta dalle partecipazioni azionarie indirette;
- i rappresentanti, amministratori e dirigenti di società e imprese volte al profitto di privati e sussidiate dallo Stato con sovvenzioni continuative o con garanzia di assegnazioni o di interessi, quando questi sussidi non siano concessi in forza di una legge generale dello Stato;
- i consulenti legali e amministrativi che prestino in modo permanente l'opera loro alle persone, società e imprese richiamate, vincolate allo Stato nei suddetti modi.

## Codice di condotta dei deputati e regolamentazione dell'attività di lobbying

*Nel 2016 la Giunta per il regolamento della Camera ha approvato il Codice di condotta dei deputati e la Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi. Al Senato, nelle modifiche al Regolamento approvate dall'Assemblea il 21 dicembre 2017, è stato previsto che spetta al Consiglio di Presidenza l'adozione di un Codice di condotta dei Senatori, che stabilisce principi e norme di condotta ai quali gli stessi devono attenersi nell'esercizio del mandato parlamentare.*

### Codice di condotta dei deputati

Nella seduta del 12 aprile 2016, la Giunta per il regolamento della Camera ha approvato il [Codice di condotta dei deputati](#), che reca le norme di comportamento dei membri della Camera dei deputati, informate ai valori di correttezza e imparzialità e le procedure per garantire il rispetto di tali norme.

Il provvedimento si fonda sul principio che l'esercizio delle funzioni di deputato deve essere svolto con disciplina ed onore e in rappresentanza della Nazione. I deputati non devono ottenere nessun vantaggio finanziario dalla propria attività parlamentare e in caso di conflitto di interessi, devono porre in atto ogni mezzo per rimuoverlo.

Ciascun deputato deve presentare una comunicazione al Presidente della Camera relativa alle cariche e agli uffici ricoperti alla data di presentazione della candidatura, alle attività imprenditoriali o professionali svolte e a ogni attività di lavoro autonomo o impiego privato.

Con una separata comunicazione devono dichiarare la propria situazione patrimoniale all'inizio e alla fine del mandato, secondo quanto disposto dalla [legge 441/1982](#). Alla dichiarazione devono essere allegate le copie delle dichiarazioni relative agli eventuali finanziamenti ricevuti.

E' posto il divieto per il deputato di accettare doni di valore superiore a euro 250.

Le dichiarazioni dei deputato relative a interessi finanziari, finanziamenti ricevuti e cariche ricoperte sono pubblicate sul sito *internet* della Camera.

Si prevede l'istituzione, presso l'Ufficio di Presidenza della Camera, del [Comitato consultivo sulla condotta dei deputati](#) che fornisce pareri sull'interpretazione e attuazione delle disposizioni del Codice, su richiesta del singolo deputato o del Presidente della Camera. Il Comitato è stato costituito il 18 maggio 2016.

Le sanzioni sono costituite dall'annuncio in Assemblea e dalla pubblicazione sul sito *internet* della Camera dei casi di mancato rispetto del codice.

Al Senato – a seguito delle modifiche approvate dall'Assemblea con delibera del 21 dicembre 2017 "Riforma organica del Regolamento del Senato" pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.15 del 19-01-2018* - è previsto espressamente

nel Regolamento parlamentare (art. 12, co. 2-bis) che spetta al Consiglio di Presidenza l'adozione di un Codice di condotta dei Senatori, che stabilisce principi e norme di condotta ai quali gli stessi devono attenersi nell'esercizio del mandato parlamentare ( [Doc. II, n. 29 e abb](#)).

## Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi

Pochi giorni dopo l'adozione del Codice di condotta dei deputati, la Giunta per il regolamento della Camera, il 26 aprile 2016, ha approvato un provvedimento di [Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati](#).

I due atti hanno origine da due proposte di modifica del Regolamento finalizzate all'adozione di un codice etico dei parlamentari, il cui esame presso la Giunta per il regolamento è iniziato il [7 luglio 2015](#) ( [doc. II, n. 2, Binetti](#) e [doc. II, n. 11, Nicoletti](#)).

Nella seduta del [10 marzo 2016](#) il relatore ha sottoposto alla Giunta una proposta di codice di condotta e una proposta di disciplina delle attività di **lobbying**, precisando che questo aspetto, a suo avviso, è inscindibilmente legato al primo.

Successivamente, il relatore ha presentato una nuova formulazione sia del codice di condotta, sia della regolamentazione dell'attività di *lobbying*, che sono state discusse dalla Giunta nella seduta del [23 marzo 2016](#), per arrivare all'approvazione definitiva nella [seduta del 26 aprile 2016](#).

In particolare, il provvedimento prevede:

- l'istituzione presso l'Ufficio di Presidenza della Camera, di un registro dei soggetti che svolgono professionalmente attività di relazione istituzionale nei confronti dei membri della Camera dei deputati presso le sue sedi;
- l'iscrizione nel registro di chiunque intenda svolgere attività di relazione istituzionale, rappresentando o promuovendo presso la Camera dei deputati interessi leciti;
- l'obbligo da parte degli iscritti al registro di presentare una relazione a cadenza annuale alla Camera che dia conto dei contatti posti in essere, degli obiettivi conseguiti e dei soggetti interessati;
- l'applicazione di sanzioni in caso di violazioni consistenti nella sospensione o cancellazione dal registro.

Nel febbraio 2017 è stato materialmente istituito il "Registro dei soggetti che svolgono professionalmente attività di rappresentanza di interessi nei confronti dei deputati presso le sedi della Camera", con la [Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza dell'8 febbraio 2017](#).

E' possibile richiedere l'iscrizione al Registro attraverso una apposita [sezione](#) del sito della Camera.

## Le proposte di legge sull'attività di lobbying

Nella XVII legislatura la Commissione Affari costituzionali del Senato ha esaminato alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare e di due petizioni popolari in materia di attività di rappresentanza interessi ( [A.S. 281 e abb.](#)). I progetti di legge prevedevano la sottoposizione dell'attività di *lobbying* a forme di verifica e controllo da parte di autorità diverse, quali il CNEL (A.S. 281 e A.S. 1194), l'Ufficio di Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati (A.S. 358), la Presidenza del Consiglio dei ministri (A.S. 643 e A.S. 1522), l'Autorità *antritrust* (A.S. 1497), l'Autorità anticorruzione (A.S. 992, A.S. 1632 e 1782). La proposta di legge A.S. 806 prevedeva l'istituzione di una commissione parlamentare di controllo *ad hoc*. Per un confronto tra le diverse soluzioni normative individuate si veda il [testo a fronte](#) tra le proposte di legge. La Commissione ha svolto una serie di audizioni informali a febbraio e ha pubblicato i [documenti acquisiti](#) da associazioni ed esperti.

L'8 aprile 2015, la Commissione aveva adottato l' [A.S. 1522](#) quale testo base per il seguito dell'esame.

In particolare il testo base:

- definiva alcuni principi generali dell'attività di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici quali quelli di pubblicità, trasparenza, partecipazione democratica e conoscibilità dei processi decisionali, anche al fine di garantire una più ampia base informativa su cui i decisori pubblici possono fondare le proprie scelte (art. 1);
- istituiva presso il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio il Comitato per il monitoraggio della rappresentanza degli interessi e il Registro pubblico dei rappresentanti di interessi, e ne disciplina le modalità di funzionamento (artt. 3 e 4);
- prevedeva l'obbligo di adozione da parte dei rappresentanti di interessi di un codice di condotta e di un regolamento interno, depositati presso il Comitato, che ne valuta l'idoneità (art. 5);
- istituiva presso il Comitato un'apposita banca dati accessibile ai soli iscritti al registro in cui sono indicati gli schemi di provvedimenti normativi in corso di predisposizione da parte dei decisori pubblici, corredati da ulteriori elementi di informazione, quali le finalità del provvedimenti e i contenuti di massima dello stesso, i tempi presumibili per l'avvio dell'*iter* approvativo, gli sviluppi nel tempo del provvedimento (art. 7);
- definiva i requisiti per l'iscrizione al registro, i diritti degli iscritti al Registro (tra cui il diritto di accesso alla banca dati) e l'obbligo di predisporre una relazione periodica sulle attività svolte, indicando in dettaglio i decisori contattati e i risultati attesi o ottenuti (artt. 6, 8 e 9).
- prevedeva l'obbligo per i decisori pubblici di rendere nota l'attività di rappresentanza degli interessi, facendone menzione nella relazione illustrativa o nel preambolo degli atti normativi e degli atti amministrativi, di riferire al Comitato ogni violazione della legge o del codice di condotta e di comunicare al comitato la propria situazione amministrativa (art. 10);
- disponeva una serie di incompatibilità tra l'attività di rappresentanza di interessi, tra cui quella con la professione di giornalista e con gli incarichi di amministrazione e direzione di società a partecipazione pubblica totale o di controllo (art. 11).

Il progetto di legge escludeva dalla nuova disciplina l'azione svolta dagli enti pubblici, anche territoriali, e dai partiti politici, nonché da quella svolta, nell'ambito dei processi di concertazione, dalle rappresentanze sindacali o imprenditoriali (art. 12).

La violazione degli obblighi previsti dal codice di condotta e il mancato deposito della relazione erano sanzionati con la censura oppure la sospensione o con la cancellazione dal Registro, mentre lo svolgimento di attività di *lobbying* in assenza di iscrizione nel Registro, è punito con una sanzione pecuniaria da 20.000 a 200.000 euro (art. 13).

L'8 giugno 2016 si è svolta l'ultima seduta sulla proposta di legge. L'iter non è proseguito prima della fine della legislatura.

## Modifiche ai vitalizi e al trattamento economico dei parlamentari

*Nel corso della XVII legislatura sono state adottate diverse misure per la riduzione delle spese per i membri di governo e per i parlamentari. La materia dei vitalizi e del trattamento pensionistico dei parlamentari e dei consiglieri regionali è stata altresì oggetto di esame parlamentare nel corso della legislatura, con l'approvazione da parte della Camera dei deputati, nella seduta del 26 luglio 2017, di un testo volto a disporre l'applicazione di un nuovo trattamento previdenziale contributivo e la rideterminazione dei trattamenti e vitalizi in essere.*

## Disciplina dei vitalizi e del sistema previdenziale dei parlamentari e dei consiglieri regionali

Nei primi mesi della XVII legislatura è stato introdotto (con il c.d. [decreto IMU](#)) il divieto per i membri del governo di cumulare il trattamento stipendiale spettante in quanto componenti l'esecutivo con l'indennità parlamentare (o con il trattamento economico in godimento se dipendenti pubblici). Per i membri del governo non parlamentari, i c.d. "tecnici", la legge di stabilità 2014 ha previsto che il trattamento economico del membro di Governo non parlamentare che ha optato per lo stipendio di dipendente pubblico non può superare, comprese le componenti accessorie e variabili della retribuzione, quello complessivamente attribuito ai membri del Parlamento, fatta salva in ogni caso la contribuzione previdenziale che resta a carico dell'amministrazione di appartenenza.

Nel corso della legislatura, l'esame delle proposte di legge sui temi del trattamento economico dei parlamentari e delle modifiche alla disciplina sui contributi previdenziali sono state unificate, nel corso dell'iter parlamentare presso la I Commissione: nel mese di maggio 2017, si è convenuto di ridefinire il perimetro d'esame e di abbinare alle proposte di legge sul in corso di esame presso la medesima Commissione. La Commissione, dopo un'istruttoria legislativa che ha tenuto altresì conto dei principali [sistemi vigenti negli altri Paesi europei](#), ha elaborato un testo, successivamente [approvato dall'Assemblea della Camera dei deputati](#) che ha previsto l'applicazione di un sistema contributivo ai membri del Parlamento analogo a quello vigente per i dipendenti pubblici con i seguenti contenuti:

- veniva stato definito un sistema previdenziale, interamente contributivo, per i parlamentari in carica e per quelli cessati dal mandato che già percepivano gli assegni vitalizi o il trattamento previdenziale;
- era previsto che, ai fini della determinazione del trattamento previdenziale, i parlamentari fossero assoggettati al versamento di contributi previdenziali trattenuti d'ufficio sull'indennità parlamentare; nel caso in cui i parlamentari

optassero (ai sensi dell'articolo 68 del D. Lgs. 165/2001) per il trattamento economico in godimento presso l'amministrazione di appartenenza, in luogo dell'indennità parlamentare, gli stessi potevano chiedere di essere ammessi al versamento di contributi, allo scopo di ottenere la valutazione del mandato parlamentare ai fini previdenziali. In tal caso, le trattenute si sarebbero effettuate sulle competenze accessorie;

- la determinazione del trattamento previdenziale era effettuata con il sistema di calcolo contributivo vigente per la generalità dei lavoratori (moltiplicando il montante individuale dei contributi per i coefficienti di trasformazione in vigore per i lavoratori dipendenti e autonomi, di cui alla tabella A dell'allegato 2 della L. 247/2007, in relazione all'età del parlamentare al momento del conseguimento del diritto alla pensione);
- il montante contributivo individuale era individuato applicando alla base imponibile contributiva l'aliquota pari a quella per i lavoratori pubblici (art. 2, co. 2, L. 335/1995);
- il nuovo sistema previdenziale era esteso entro 6 mesi anche alle regioni (le regioni a statuto speciale e le province autonome erano tenute ad adeguarsi conformemente ai loro statuti).

Specifiche disposizioni riguardavano inoltre la sospensione in caso di elezione o nomina ad altra carica pubblica; la rivalutazione dei trattamenti previdenziali; la rideterminazione, da parte delle Camere, dell'ammontare di tutti gli assegni vitalizi e pensioni attualmente erogate in modo da adeguarle alle nuove norme introdotte dal provvedimento in esame; in ogni caso, l'importo risultante dalla rideterminazione non poteva essere superiore a quello del trattamento già percepito al momento dell'entrata in vigore della presente legge e non poteva essere inferiore a quello risultante dal calcolo figurativo, secondo le modalità previste dalla proposta di legge, sulla base dell'importo dei contributi previdenziali (del membro del Parlamento e dall'organo di appartenenza) applicato nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della legge.

Per quanto riguarda la decorrenza del trattamento, era richiesto il raggiungimento di un'età pari a quella prevista per l'accesso alla pensione di vecchiaia dei lavoratori e delle lavoratrici dipendenti stabilita dalla legge Fornero (art. 24 del DL 201/2011); per i parlamentari che esercitavano o che avevano esercitato il mandato alla data di entrata in vigore della proposta di legge si applicavano i requisiti anagrafici vigenti, in base alle determinazioni delle Camere, a quella data.

L'iter parlamentare del provvedimento non si è concluso prima della fine della legislatura.

Parallelamente, dal mese di settembre 2015, il tema era stato trattato anche da [due proposte di legge costituzionali](#) in materia di vitalizi e trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali, di cui la I Commissione aveva avviato l'esame.

Alcune delle proposte di legge in materia di [trattamento economico dei parlamentari](#) erano altresì volte all'introduzione di una nuova disciplina per i collaboratori dei parlamentari. Sul medesimo tema, sono stati altresì esaminati, nel

corso della legislatura, presso la XI Commissione Lavoro della Camera, [alcune proposte di legge](#) sulla regolamentazione del rapporto di lavoro dei collaboratori parlamentari.

Modifiche alla disciplina del trattamento previdenziale dei parlamentari, come definita dal Regolamento delle pensioni dei senatori e dal Regolamento per il trattamento previdenziale dei deputati, sono state [approvate negli ultimi anni](#).

In particolare, con la deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato del 31 gennaio 2012 e con la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 30 gennaio 2012 è stato disposto il superamento dell'istituto dell'assegno vitalizio e l'introduzione, con decorrenza dal 1° gennaio 2012, di un trattamento basato sul sistema di calcolo contributivo, sostanzialmente analogo a quello pensionistico vigente per i pubblici dipendenti.

Il nuovo sistema di calcolo contributivo si applica integralmente ai parlamentari eletti dopo il 1° gennaio 2012. Per i parlamentari invece allora in carica, nonché per i parlamentari già cessati dal mandato e successivamente rieletti, si applica un sistema *pro rata*, determinato dalla somma della quota di assegno vitalizio definitivamente maturato alla data del 31 dicembre 2011, e di una quota corrispondente all'incremento contributivo riferito agli ulteriori anni di mandato parlamentare esercitato.

I parlamentari cessati dal mandato comunque conseguono il diritto alla pensione al compimento dei 65 anni di età e a seguito dell'esercizio del mandato parlamentare per almeno 5 anni effettivi. Per ogni anno di mandato ulteriore, l'età richiesta per il conseguimento del diritto è diminuita di un anno, con il limite all'età di 60 anni.

A tal fine, i parlamentari sono assoggettati d'ufficio al versamento di un contributo pari all'8,80 per cento dell'indennità parlamentare lorda.

Sotto altro profilo, il 7 maggio 2015, il Consiglio di Presidenza del Senato e l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati hanno ciascuno approvato una delibera avente ad oggetto la disciplina della corresponsione di fine mandato a parlamentari condannati in via definitiva per reati di particolare gravità (anche tenuto conto che il decreto legislativo n. 235 del 2012 ha disposto la connessione ad alcune fattispecie della perdita del requisito di elettorato passivo, nella forma di incandidabilità sopravvenuta).

In quegli atti delle Camere è stato previsto il venir meno della corresponsione, per i parlamentari condannati in via definitiva per reati di mafia, terrorismo e contro la pubblica amministrazione (escluso l'abuso d'ufficio), con pene superiori ai due anni. Per gli altri reati, occorre vi sia stata una condanna definitiva con pene superiori a due anni di reclusione per delitti non colposi, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a sei anni.

La cessazione del trattamento a sua volta non si applica qualora per il parlamentare condannato in via definitiva intervenga la riabilitazione, la quale consente (decorsi almeno tre anni di esecuzione della pena) di ottenere l'estinzione degli effetti penali della condanna e delle pene accessorie.

Da ultimo, il 22 marzo 2017 l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati ha deliberato che, per un triennio (a decorrere dal 1° maggio 2017), sugli assegni vitalizi e sui trattamenti previdenziali diretti e di reversibilità corrisposti ai deputati cessati dal mandato e loro aventi diritto, si applichi un contributo straordinario, nella parte eccedente l'importo di 70.000 euro lordi annui. Si tratta di un contributo in quattro scaglioni (del 10 per cento per i primi 10.000 euro eccedenti quella soglia, del 20 per cento per i secondi 10.000 euro eccedenti, indi del 30 e del 40 per cento).

## Parità di genere

*Nell'ambito degli interventi di promozione dei diritti e delle libertà fondamentali, particolare attenzione è stata posta nella XVII legislatura agli interventi volti a dare attuazione all'art. 51 della Costituzione, sulla parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive, incidendo sui sistemi elettorali presenti nei diversi livelli (nazionale, regionale, locale e al Parlamento europeo), così completando il percorso avviato nella precedente legislatura con le modifiche alla disciplina elettorale comunale.*

*Anche il tema della parità di genere nel mondo del lavoro è stato oggetto di numerosi interventi normativi volti a riconoscere equiparazione dei diritti e maggiori tutele alle donne lavoratrici. In questa direzione vanno, in particolare, le disposizioni volte a favorire la conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro (anche attraverso un bonus per servizi di babysitting) e il supporto alla genitorialità, le disposizioni per il contrasto delle cd. dimissioni in bianco e l'introduzione di uno speciale congedo per le donne vittime di violenza di genere.*

## Gli indirizzi del Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa ha adottato nel novembre 2013, una "[Strategia sulla parità di genere 2014-2017](#)", basata sul proprio vasto *acquis* giuridico e politico sul tema, con l'obiettivo di conseguire il progresso e l'emancipazione delle donne e quindi l'effettiva realizzazione dell'uguaglianza di genere nei propri Stati membri. Da parte sua, l'Assemblea parlamentare CdE, con il contributo della delegazione italiana nella XVII Legislatura, ha dibattuto un numero rilevante di rapporti, adottando risoluzioni su vari aspetti, come ad esempio la [violenza alle donne negli spazi pubblici](#) e privati, le [responsabilità genitoriali](#) e la necessità di [aumentare la rappresentanza politica femminile](#).

In particolare, nella seduta del 21 aprile 2016 l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha adottato la risoluzione 2111 (2016) su ***Valutare l'impatto delle misure volte a migliorare la rappresentanza politica delle donne*** ( [doc. XII-bis, n. 13](#)), con la quale innanzitutto si impegna a promuovere la dimensione di genere con le organizzazioni internazionali partner nel quadro dei monitoraggi elettorali, per quanto riguarda sia la composizione delle missioni, sia le relazioni di monitoraggio, che dovrebbero riservare sistematicamente un'attenzione specifica alla partecipazione delle donne a tutte le fasi del processo elettorale.

Al contempo l'Assemblea ha invitato gli Stati membri a compiere ogni sforzo possibile per incrementare la rappresentanza politica delle donne, con particolare riferimento a sei ambiti:

- introdurre il principio di parità nelle Costituzioni;
- introdurre nella legislazione elettorale il sistema delle quote ed

altre misure positive, quali: norme elettorali che regolino la composizione delle liste in relazione alla posizione dei candidati o all'alternanza di genere; disposizioni volte a garantire la pari rappresentanza di genere nella scelta dei candidati dei partiti, anche migliorando la trasparenza nelle procedure di selezione e sviluppando i meccanismi per sostenere le donne per reperire finanziamenti per le campagne elettorali; organismi indipendenti, dotati di adeguate risorse finanziarie e umane, che vigilino sull'applicazione delle quote e delle altre misure positive e applichino le relative sanzioni;

- introdurre misure di accompagnamento, come: misure che consentano di conciliare attività politiche e vita privata; corsi di formazione alle donne in politica; incentivi per sensibilizzare i media sul tema delle donne in politica; destinazione di una parte dei finanziamenti pubblici ai partiti alle attività rivolte a promuovere la partecipazione delle donne e la loro rappresentanza politica;
- garantire che le commissioni elettorali applichino le disposizioni in materia di parità dei genere nel procedimento elettorale e rafforzare la cooperazione con le missioni internazionali di monitoraggio elettorale su questo aspetto;
- promuovere la ricerca e la raccolta di dati sulla partecipazione delle donne alla vita politica a livello nazionale, regionale e locale, nonchè valutare con regolarità l'impatto della legislazione e delle politiche nazionali di genere;
- riconoscere il ruolo della società civile e coinvolgere le ONG che operano nel settore, con particolare riferimento alle campagne di sensibilizzazione, alle attività di formazione e al monitoraggio dell'attuazione delle misure.

## Promozione dell'equilibrio tra donne e uomini in materia elettorale

Ai sensi dell' articolo 51, primo comma, della Costituzione, tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A seguito di una modifica del 2003 ( [L. Cost. n. 1/2003](#)) è stato aggiunto un periodo secondo cui la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini. L'articolo 117, settimo comma, Cost. (introdotto dalla [L. Cost. n. 3/2001](#)) prevede inoltre che "Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive." Analogo principio è stato introdotto negli statuti delle regioni ad autonomia differenziata dalla [legge costituzionale n. 2 del 2001](#). Nell'ordinamento italiano si rinvencono diverse norme, sia nazionali che regionali, finalizzate alla promozione della partecipazione delle donne alla politica e dell'accesso alle cariche elettive, emanate in attuazione dei già richiamati articoli 51, primo comma, e 117, settimo comma, Cost.

Nelle ultime due legislature il Parlamento ha approvato misure normative volte a promuovere l'equilibrio di genere all'interno delle assemblee elettive locali, europee e nazionali (la [L. n. 215/2012](#) per le elezioni comunali; la [L. n. 56/2014](#) per le elezioni - di secondo grado - dei consigli metropolitani e provinciali; la [L. n. 65/2014](#)

per le elezioni europee; la L. n. 20/2016 per le elezioni dei consigli regionali; la L. n. 165/2017 per le elezioni del Parlamento). Misure promozionali delle pari opportunità sono state introdotte anche nei più recenti provvedimenti riguardanti la disciplina dei partiti politici.

La rappresentanza di genere nella legge elettorale del Parlamento  
Il nuovo [sistema elettorale](#) del Parlamento, definito dalla [L. n. 165 del 2017](#), che prevede sia collegi uninominali da assegnare con formula con formula maggioritaria, sia collegi plurinominali da assegnare con metodo proporzionale (sistema 'misto'), detta alcune specifiche disposizioni in favore della rappresentanza di genere per le elezioni della Camera e del Senato.

In primo luogo, a pena di inammissibilità, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, sia della Camera sia del Senato, i candidati devono essere collocati secondo un ordine alternato di genere (quindi 1-1). Al contempo, è previsto che nel complesso delle candidature presentate da ogni lista o coalizione di liste nei collegi uninominali nessuno dei due generi - alla Camera a livello nazionale e al Senato a livello regionale - possa essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima. Inoltre, nel complesso delle liste nei collegi plurinominali nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima. Anche tale prescrizione si applica alla Camera a livello nazionale e al Senato a livello regionale. Il calcolo delle suddette quote è effettuato, secondo quanto specificato nelle Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature a cura del Ministero dell'interno, riferendosi al numero delle candidature e non a quello delle persone fisiche.

Alla Camera l'Ufficio centrale nazionale assicura il rispetto di tali prescrizioni in sede di verifica dei requisiti delle liste (art. 22 TU Camera) comunicando eventuali irregolarità agli Uffici circoscrizionali al fine di apportare eventuali modifiche nella composizione delle liste, assumendo a tal fine rilevanza, anche l'elenco dei candidati supplenti. Al Senato, essendo tali prescrizioni stabilite a livello regionale, spetta all'Ufficio elettorale regionale assicurare il rispetto delle medesime.

Già la [legge n. 52 del 2015](#) (c.d. *Italicum*), approvata nel corso della XVII legislatura e mai entrata in vigore, aveva introdotto una serie di misure volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza di genere. L'*Italicum* prevedeva in particolare che:

- nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista (quindi, a livello regionale), nessun sesso può essere rappresentato in misura superiore al 50 per cento, con arrotondamento all'unità superiore;
- nella successione interna delle singole liste nei collegi, i candidati sono collocati in lista secondo un ordine alternato di genere;
- a pena di inammissibilità della lista, i capolista dello stesso sesso non possono eccedere il 60 per cento del totale in ogni circoscrizione.

Infine, era prevista la cd. doppia preferenza di genere, in base alla quale, in caso di espressione della seconda preferenza, l'elettore deve scegliere un candidato di sesso diverso rispetto al primo, a pena di nullità della seconda preferenza.

Per quanto riguarda la legislazione di contorno, il decreto-legge sull'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti ( [D.L. n. 149/2013](#), conv. dalla [L. n. 13/2014](#))

prescrive, ai fini dell'iscrizione del registro dei partiti, una serie di requisiti per lo statuto dei partiti, tra i quali rientra l'indicazione delle modalità per promuovere, attraverso azioni positive, l'obiettivo della parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive. L' [articolo 9 del D.L. n. 149/2013](#) del medesimo decreto disciplina inoltre espressamente la parità di accesso alle cariche elettive, sancendo innanzitutto il principio in base al quale i partiti politici promuovono tale parità.

La rappresentanza di genere nella legge elettorale europea  
La [legge 22 aprile 2014, n. 65](#) ha modificato la legge elettorale europea per rafforzare la rappresentanza di genere.

In considerazione del ravvicinato svolgimento delle elezioni europee, la legge ha stabilito una disciplina transitoria destinata ad applicarsi solo nelle elezioni del 2014 ed una disciplina a regime più incisiva che troverà applicazione dalle successive elezioni.

In particolare, la legge introduce, limitatamente alle elezioni europee del 2014, la tripla preferenza di genere prevedendo che, nel caso in cui l'elettore decida di esprimere tre preferenze, queste devono riguardare candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della terza preferenza.

Per quanto riguarda la disciplina a regime viene prevista:

- la composizione paritaria delle liste dei candidati, disponendosi che i candidati dello stesso sesso non possono essere superiori alla metà, a pena di inammissibilità; inoltre, i primi due candidati devono essere di sesso diverso;
- la tripla preferenza di genere, con una disciplina più incisiva rispetto a quella prevista in via transitoria per il 2014: le preferenze devono infatti riguardare candidati di sesso diverso non solo nel caso di tre preferenze, ma anche nel caso di due preferenze. In caso di espressione di due preferenze per candidati dello stesso sesso, la seconda preferenza viene annullata; in caso di espressione di tre preferenze, sono annullate sia la seconda che la terza preferenza (e non solo la terza preferenza, come nella disciplina per il 2014).

La rappresentanza di genere nelle leggi elettorali regionali

La [legge 15 febbraio 2016, n. 20](#), introduce, tra i principi fondamentali in base ai quali le Regioni a statuto ordinario sono tenute a disciplinare con legge il sistema elettorale regionale, l'adozione di specifiche misure per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive. In tal modo, tale iniziativa legislativa si pone in linea di continuità con i provvedimenti approvati dal Parlamento nelle ultime due legislature per promuovere l'equilibrio di genere all'interno delle assemblee elettive locali, europee e nazionali.

A tal fine, modifica la [legge n. 165/2004](#), che - in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione - stabilisce i principi fondamentali cui le regioni devono attenersi nella disciplina del proprio sistema elettorale.

Con le modifiche introdotte, la legge nazionale non si limita a prevedere tra i principi, come è attualmente, la "promozione della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche

elettive", ma indica anche le specifiche misure adottabili, declinandole sulla base dei diversi sistemi elettorali per la scelta della rappresentanza dei consigli regionali. Al riguardo, la legge prevede tre ipotesi:

1. Liste con preferenze: qualora la legge elettorale regionale preveda l'espressione di preferenze, sono previsti due meccanismi per promuovere la rappresentanza di genere: a) quota di lista del 40 per cento (in ciascuna lista i candidati di uno stesso sesso non devono eccedere il 60 per cento del totale); b) preferenza di genere (deve essere assicurata l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso. In caso contrario, le preferenze successive alla prima sono annullate).
2. Liste 'bloccate': nel caso in cui la legge elettorale regionale preveda le liste senza espressione di preferenze, deve essere prevista l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale.
3. Collegi uninominali: nel caso in cui il sistema elettorale regionale preveda collegi uninominali, nell'ambito delle candidature presentate con il medesimo simbolo i candidati di un sesso non devono eccedere il 60 per cento del totale.

La rappresentanza di genere nella legge elettorale delle Città metropolitane

La [legge 7 aprile 2014, n. 56](#), che ha provveduto a disciplinare l'istituzione delle Città metropolitane ed il riordino delle province, ha eliminato l'elezione diretta dei consigli provinciali.

I consigli metropolitani (organi delle nuove città metropolitane) ed i consigli provinciali sono divenuti organi elettivi di secondo grado; l'elettorato attivo e passivo spetta ai sindaci ed ai consiglieri comunali dei rispetti territori.

L'elezione di questi due organi avviene con modalità parzialmente differenti, che comunque prevedono l'espressione di un voto di preferenza e la ponderazione del voto (in base ad un indice rapportato alla popolazione complessiva della fascia demografica di appartenenza del comune).

Al fine di promuovere la rappresentanza di genere, la legge stabilisce che nelle liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità superiore per i candidati del sesso meno rappresentato, a pena di inammissibilità.

Tale disposizione si applica decorsi 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 215/2012, sulla rappresentanza di genere negli organi elettivi degli enti locali e quindi, di fatto, a partire dal 2018 ([art. 1, commi 27-28 e commi 71-72](#)).

Non è prevista la possibilità della doppia preferenza di genere, in quanto ritenuta incompatibile con il sistema del voto ponderato.

Non è inoltre più prevista la giunta, ma un altro organo assembleare (consiglio metropolitano nelle città metropolitane e assemblea dei sindaci nelle province), composto da tutti i sindaci del territorio.

[Conciliazione vita-lavoro e supporto alla genitorialità](#)

Il [D.Lgs. 80/2015](#) (attuativo del [D.Lgs. 183/2014](#), cd. Jobs act) contiene misure dirette, in particolare, alla tutela della maternità e a favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, allo scopo di garantire adeguato sostegno alle cure parentali.

Di seguito, le principali novità introdotte:

- viene ampliato l'ambito temporale di applicazione del congedo di maternità in caso di parto anticipato e di ricovero del neonato;
- il congedo di paternità è riconosciuto anche se la madre è una lavoratrice autonoma e, in caso di adozione internazionale, il congedo previsto per la lavoratrice per il periodo di permanenza all'estero può essere utilizzato dal padre anche se la madre non è una lavoratrice;
- il congedo parentale viene esteso dall'ottavo al dodicesimo anno di vita del bambino e la fruizione può essere anche su base oraria. L'indennizzo (nella misura del 30% per un periodo massimo complessivo di 6 mesi) viene esteso dal terzo al sesto anno di vita del bambino.
- l'indennità di maternità viene corrisposta anche alle lavoratrici iscritte alla Gestione separata INPS:
  - anche nel caso di mancato versamento dei contributi da parte del committente (cd. automaticità delle prestazioni);
  - anche in caso di adozione o affidamento (per i 5 mesi successivi all'ingresso del minore in famiglia);
- per le lavoratrici autonome, l'indennità di maternità viene estesa ai casi di adozione e affidamento (alle stesse condizioni previste per le altre lavoratrici);
- tra le lavoratrici che non possono essere obbligate a svolgere lavoro notturno, viene inserita anche la lavoratrice madre adottiva o affidataria di un minore;
- in via sperimentale, per il triennio 2016-2018, si prevede che parte delle risorse del Fondo per la contrattazione di secondo livello sia destinato alla promozione della conciliazione tra lavoro e vita privata (38,3 milioni di euro per l'anno 2016, 36,2 milioni di euro per l'anno 2017 e 35,6 milioni di euro per l'anno 2018).

Il richiamato [D.Lgs. 80/2015](#), all'articolo 25 prevede, in via sperimentale per il triennio 2016-2018, che parte delle risorse del Fondo per la contrattazione di secondo livello sia destinato alla promozione della conciliazione tra lavoro e vita privata. Al riguardo è stato adottato il Decreto 12 settembre 2017 per l'applicazione di sgravi contributivi (in via sperimentale per il 2017-2018) per aziende che adottano misure conciliazione vita-lavoro

In tema di congedi, si segnala che la legge di bilancio per il 2017 (articolo 1, comma 354, legge n.232/2016) ha prorogato il congedo obbligatorio per il padre lavoratore dipendente, già previsto in via sperimentale per gli anni 2013-2016. Il congedo deve essere goduto (anche in via non continuativa) entro i cinque mesi dalla nascita del figlio e la sua durata è pari a 2 giorni per il 2017 (analogamente a quanto già disposto per il 2016) e a 4 giorni per il 2018 (elevabili a 5 in sostituzione della madre in relazione al periodo di astensione obbligatoria ad essa spettante).

Nelle misure volte a favorire la conciliazione vita-lavoro rientra anche quanto previsto dall'articolo 8, commi 5 e 7, del [D.Lgs. 81/2015](#) (attuativo del [D.Lgs.](#)

183/2014, cd. Jobs act), secondo cui:

- in caso di richiesta del lavoratore o della lavoratrice, con figlio convivente di età non superiore a tredici anni o con figlio convivente portatore di handicap ai sensi dell'articolo 3 della [legge n. 104 del 1992](#), è riconosciuta la priorità nella trasformazione del contratto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale;
- il lavoratore può chiedere, per una sola volta, in luogo del congedo parentale od entro i limiti del congedo ancora spettante, la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto a tempo parziale, purché con una riduzione d'orario non superiore al 50 per cento. Il datore di lavoro è tenuto a dar corso alla trasformazione entro quindici giorni dalla richiesta.

Anche la legge delega di Riforma della P.A. ([L. 124/2015](#)) ha introdotto alcune disposizioni volte a favorire la conciliazione tra vita e lavoro. In particolare, in tema di passaggio di personale tra amministrazioni diverse, dispone:

- che il genitore, dipendente di amministrazioni pubbliche, con figli minori fino a tre anni di età può chiedere di essere assegnato (a determinate condizioni) ad una sede presente nella stessa provincia o regione nella quale lavora l'altro genitore. L'eventuale dissenso deve essere motivato.

In tema di cure parentali, la legge dispone che le amministrazioni pubbliche adottino misure organizzative per l'attuazione del telelavoro e stipulino convenzioni con asili nido e scuole dell'infanzia e organizzino servizi di supporto alla genitorialità, aperti durante i periodi di chiusura scolastica (sul punto, con [direttiva del Presidente del consiglio del 1° giugno 2017](#), sono state definite le linee guida per l'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti).

In materia di disposizioni volte a favorire il telelavoro, si ricorda che anche la [L. 81/2017](#) (relativa al lavoro autonomo) contiene una disciplina dettagliata (applicabile, fatta salva l'applicazione delle diverse disposizioni specificamente previste, anche ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni) del lavoro agile e dei suoi elementi costitutivi, proprio al fine di agevolare la conciliazione vita-lavoro.

Nell'ambito delle politiche dirette alla conciliazione vita-lavoro rientra anche il cosiddetto *voucher babysitting*, ossia una misura sperimentale (introdotta dall' [art. 4, c. 24, lett. b\)](#), della [L. 92/2012](#) per il triennio 2013-2015, prorogata dapprima per il 2016 dall' [articolo 1, comma 282, della L. 208/2015](#) e successivamente per il 2017 e 2018 dall' [articolo 1, comma 356, della L. 232/2016](#)) che riconosce alla madre lavoratrice dipendente, pubblica o privata, nonché alle madre lavoratrice iscritta alla gestione separata, la possibilità di richiedere (al termine del periodo di congedo di maternità e negli undici mesi successivi), in sostituzione, anche parziale, del congedo parentale, un contributo economico (pari ad un importo massimo di 600 euro mensili, per un periodo complessivo non superiore a sei mesi) da impiegare per il servizio di *baby-sitting* o per i servizi per l'infanzia (erogati da soggetti pubblici o da soggetti privati accreditati).

Il suddetto *voucher babysitting* è stato poi esteso - dapprima per il 2016 (dalla legge

di Stabilità 2016) e successivamente anche per il 2017 e 2018 (dalla Legge di bilancio per il 2017) - anche alle madri lavoratrici autonome o imprenditrici.

Si segnala, inoltre, che la [L. 81/2017](#) (relativa al lavoro autonomo) è intervenuto apportando alcune modifiche sostanziali alla disciplina dei congedi parentali per le lavoratrici e i lavoratori iscritti alla Gestione separata (non iscritti ad altre forme obbligatorie, né titolari di trattamento pensionistico), disponendo, in particolare:

- che le lavoratrici iscritte alla Gestione separata possono fruire del trattamento di maternità a prescindere (per quanto concerne l'indennità di maternità spettante per i 2 mesi antecedenti la data del parto e per i 3 mesi successivi) dall'effettiva astensione dall'attività lavorativa (come già previsto per le lavoratrici autonome);
- il prolungamento della durata del congedo parentale da 3 a 6 mesi, prevedendo che se ne possa fruire fino al terzo anno di vita del bambino per un periodo complessivo pari ad un massimo di 6 mesi (anche se fruiti in altra gestione o cassa di previdenza);
- l'applicazione della nuova disciplina anche ai casi di adozione e affidamento preadottivo

Da ultimo, interventi a tutela della maternità di specifiche categorie di lavoratrici sono stati previsti nella legge di bilancio per il 2018 ([L. 205/2017](#)):

In particolare:

- l'articolo 1, c. 465-466, interviene a tutela della gravidanza e della maternità delle donne che esercitano la professione forense. A tal fine viene introdotta (nelle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile e nel codice di procedura penale) la previsione del legittimo impedimento del difensore nel periodo compreso tra i due mesi precedenti la data presunta del parto e i tre mesi successivi al parto ;
- l'articolo 1, comma 635 prevede che, dal 2018, i contratti di ricerca a tempo determinato stipulati dalle università sono sospesi nel periodo di astensione obbligatoria per maternità e il termine di scadenza è prorogato per un periodo pari a quello di astensione obbligatoria.

Per una sintesi sulle principali misure a favore della genitorialità e dell'occupazione femminile si veda lo [schema](#) allegato.

## Dimissioni in bianco

Per contrastare la pratica (riguardante prevalentemente le lavoratrici) delle cd. dimissioni "in bianco", consistente nel far firmare le dimissioni al lavoratore al momento dell'assunzione (in bianco, appunto) e quindi nel momento in cui la sua posizione è più debole, il [decreto legislativo n.151/2015](#) (attuativo del [D.Lgs. 183/2014](#), cd. Jobs act) ha modificato la disciplina delle dimissioni volontarie e della risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, prevedendo che le dimissioni sono valide solo se redatte in modalità telematica su appositi moduli, resi disponibili dal

Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

## Violenza di genere

Il [decreto legislativo 80/2015](#) (attuativo del [D.Lgs. 183/2014](#), cd. Jobs act) ha introdotto il congedo per le donne vittime di violenza di genere, riconoscendo alle lavoratrici dipendenti, pubbliche e private (con esclusione del lavoro domestico) e alle lavoratrici titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, inserite in percorsi certificati di protezione relativi alla violenza di genere, la possibilità di astenersi dal lavoro (per motivi legati al suddetto percorso) per un periodo massimo di tre mesi (coperto da contribuzione figurativa), con diritto a percepire un' indennità corrispondente all'ultima retribuzione (con riferimento alle voci fisse e continuative del trattamento). Il suddetto congedo può essere usufruito su base oraria o giornaliera nell'arco temporale di tre anni.

Successivamente, l'articolo 1, commi 241 e 242, della [L. 232/2016](#) (legge di bilancio per il 2017) ha esteso il diritto di usufruire del predetto congedo anche alle lavoratrici autonome vittime di violenza di genere, sempre per un periodo massimo di tre mesi, con diritto a percepire una indennità giornaliera dell'80 per cento del salario minimo giornaliero (stabilito dall'art. 1 del D.L. 402/1981).

Un'ulteriore ampliamento della platea è stato previsto anche dall'[articolo 1, c. 217, della L. 205/2017](#) (legge di bilancio per il 2018) che ha esteso il diritto al congedo anche alle lavoratrici domestiche.

La lavoratrice che usufruisce del congedo ha diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in lavoro a tempo parziale, verticale od orizzontale, ove disponibili in organico. Il rapporto di lavoro a tempo parziale deve essere nuovamente trasformato, a richiesta della lavoratrice, in rapporto di lavoro a tempo pieno.

Per completezza, si ricorda che l'[articolo 14, comma 6, della L. 124/2015](#) (legge delega di riforma della P.A., che ha introdotto il nuovo comma 1-ter all'art. 30 del D.Lgs. 165/2001) ha disposto che la dipendente vittima di violenza di genere, inserita in specifici percorsi di protezione debitamente certificati, può chiedere il trasferimento ad altra amministrazione pubblica presente in un comune diverso da quello di residenza, previa comunicazione all'amministrazione di appartenenza che, entro quindici giorni, dispone il trasferimento presso l'amministrazione indicata dalla dipendente, ove vi siano posti vacanti corrispondenti alla sua qualifica professionale.

Da ultimo, si segnala che l'[articolo 1, c. 220, della L. 205/2017](#) (legge di bilancio per il 2018) riconosce un contributo alle cooperative sociali che assumono donne vittime di violenza di genere, inserite in appositi percorsi di protezione debitamente certificati, con contratti di lavoro a tempo indeterminato stipulati nel 2018. Il contributo è riconosciuto per un periodo massimo di trentasei mesi, entro il limite di spesa di un milione di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020 a titolo di sgravio delle aliquote per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale dovute.

## Equilibrio di genere nelle società partecipate

Il D.P.R. n. 251 del 2012 ha definito i termini e le modalità di attuazione della disciplina concernente la [parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo nelle società controllate dalle pubbliche amministrazioni a livello centrale, regionale e locale](#), costituite in Italia e non quotate sui mercati regolamentati.

Il regolamento dispone che le società a controllo pubblico prevedano, nei propri statuti, che la nomina degli organi di amministrazione e di controllo, ove a composizione collegiale, sia effettuata secondo modalità tali da garantire che il genere meno rappresentato ottenga almeno un terzo dei componenti di ciascun organo (un quinto, per il primo rinnovo). Come per le società quotate si prevede un meccanismo di arrotondamento, se dall'applicazione di tali regole non risulti un numero intero di componenti degli organi di amministrazione o controllo appartenenti al genere meno rappresentato. Il regolamento prevede l'obbligo di rispetto del vincolo da parte delle società a controllo pubblico nella composizione degli organi sociali (anche in caso di sostituzione) per tre mandati consecutivi, a partire dal primo rinnovo successivo all'entrata in vigore del D.P.R. n. 251 del 2012 (quindi dal 12 febbraio 2013).

Un [approfondimento](#) del Servizio per il controllo parlamentare della Camera dei deputati riporta l'attuazione della normativa in materia di equilibrio di genere negli organi delle società controllate dalle pubbliche amministrazioni.

## Tutela delle minoranze linguistiche

*La Costituzione, all'articolo 6, prevede specificamente, tra i principi fondamentali della Repubblica, la tutela delle minoranze linguistiche, che è stata attuata attraverso l'adozione di appositi provvedimenti normativi tra cui gli statuti delle regioni a statuto speciale dove sono più presenti tali minoranze.*

*Nel corso della XVII legislatura sono state, in particolare, approvate modifiche allo statuto speciale della regione Trentino - Alto Adige dirette a tutelare la rappresentanza della minoranza linguistica ladina in diverse sedi istituzionali.*

### Disposizioni per la tutela della minoranza linguistica ladina della provincia di Bolzano

Nella fase finale della XVII legislatura sono state approvate una serie di modifiche allo Statuto del Trentino Alto Adige volte a tutelare, in particolare, la rappresentanza della minoranza linguistica ladina in diverse sedi.

Gli interventi hanno previsto, tra l'altro:

- che possano svolgersi sessioni straordinarie del Consiglio regionale del Trentino - Alto Adige in materia di diritti dei ladini, dei cimbri e dei mòcheni;
- che, qualora almeno un componente della giunta provinciale appartenga al gruppo linguistico ladino, i vice Presidenti della giunta siano pari a tre (anzichè due), di cui uno appartenente al suddetto gruppo linguistico;
- che, negli enti pubblici di rilevanza provinciale in cui sono previsti due vice presidenti, questi devono fare parte di gruppi linguistici diversi dal presidente e che, negli enti locali intermedi di cui fanno parte comuni con popolazione maggioritaria appartenente al gruppo linguistico ladino, la carica di vice presidente (se il presidente non appartiene a tale gruppo) è attribuita ad un appartenente al gruppo ladino;
- che, nell'ambito della procedura di bilancio, sono attribuite specifiche prerogative riferite al gruppo linguistico ladino ed è prevista l'istituzione di una nuova commissione paritetica;
- l'equiparazione dei dipendenti ladini degli uffici statali provinciali ai cittadini di lingua tedesca per quanto riguarda la garanzia della sede di lavoro in Alto Adige;
- la ripartizione proporzionale dei posti nei ruoli speciali della magistratura in provincia di Bolzano anche in riferimento del gruppo linguistico ladino;
- modifiche relative alla composizione delle sezioni del Consiglio di Stato competenti per i ricorsi sulle decisioni dell'autonoma sezione di Bolzano del tribunale regionale di giustizia amministrativa, con la finalità di prevedere la presenza di appartenenti al gruppo linguistico ladino;
- la rappresentanza del gruppo linguistico ladino nella commissione

paritetica competente ad esprimere il parere al Governo sugli schemi di decreto di attuazione dello statuto.

La Camera ha approvato in prima deliberazione il testo del progetto di legge costituzionale l'11 gennaio 2017. Successivamente il Senato ha approvato con modificazioni il testo in prima deliberazione il 10 maggio 2017 e la Camera ha approvato, senza modificazioni, il testo in prima deliberazione il 20 giugno 2017. Successivamente il Senato ha approvato il progetto di legge costituzionale in seconda deliberazione il 4 ottobre 2017. L'Assemblea della Camera, infine, ha approvato in seconda deliberazione il testo il 15 novembre 2017.

La tutela delle minoranze linguistiche ha costituito inoltre uno dei criteri nella [determinazione dei nuovi collegi elettorali](#) in attuazione della legge elettorale per la Camera ed per il Senato; sempre nell'ambito della [riforma elettorale](#), specifiche disposizioni sono dettate per le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute presentate nelle regioni ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze (si tratta, in particolare del Friuli Venezia-Giulia e del Trentino-Alto Adige).

## Servizio civile nazionale

### La riforma del servizio civile

Nell'ambito della legge per la [riforma del Terzo settore](#), è stato istituito il [servizio civile "universale"](#), finalizzato alla "difesa non armata e nonviolenta della Patria, all'educazione alla pace tra i popoli, nonché alla promozione dei valori fondativi della Repubblica". Il servizio civile è rivolto ai giovani e investe ambiti quali: assistenza; protezione civile; patrimonio ambientale e riqualificazione urbana; patrimonio storico, artistico e culturale; educazione e promozione culturale e dello sport; agricoltura in zona di montagna, agricoltura sociale e biodiversità; promozione della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata; promozione e tutela dei diritti umani; cooperazione allo sviluppo; promozione della cultura italiana all'estero e sostegno alle comunità di italiani all'estero.

Il testo di riforma ([decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40](#)) dispone dunque, in primo luogo l'istituzione del servizio civile "universale" (nella precedente normativa il riferimento era al servizio civile "nazionale") finalizzato alla difesa non armata e nonviolenta della Patria, all'educazione alla pace tra i popoli, nonché alla promozione dei valori fondativi della Repubblica.

I settori di intervento in cui si realizzano le finalità del servizio civile universale sono: assistenza; protezione civile; patrimonio ambientale e riqualificazione urbana; patrimonio storico, artistico e culturale; educazione e promozione culturale e dello sport; agricoltura in zona di montagna, agricoltura sociale e biodiversità; promozione della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata; promozione e tutela dei diritti umani; cooperazione allo sviluppo; promozione della cultura italiana all'estero e sostegno alle comunità di italiani all'estero.

Alla base della programmazione del servizio civile universale è collocato il Piano triennale, modulato per Piani annuali; tali Piani sono predisposti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sentite le amministrazioni competenti in base al settore e sono approvati con DPCM, previo parere della Consulta nazionale per il servizio civile universale e della Conferenza Stato-regioni. Il Piano triennale è attuato mediante programmi di intervento proposti dagli enti di servizio civile universale che si articolano, a loro volta, in progetti i quali indicano: le azioni; il numero e la distribuzione degli operatori volontari nelle sedi di attuazione il personale dell'ente coinvolto.

La Presidenza del Consiglio cura l'amministrazione e la programmazione annuale delle risorse del Fondo nazionale per il servizio civile, alimentato con le risorse derivanti dal bilancio dello Stato nonché da altre fonti pubbliche e private, comprese quelle comunitarie. A tal fine elabora ogni anno - previo parere della Consulta nazionale del servizio civile universale e della Conferenza Stato-Regioni - un documento di programmazione finanziaria, che dispone la ripartizione delle risorse occorrenti per la realizzazione del servizio civile.

Quanto alle modalità di presentazione dei programmi di intervento, a seguito di avviso pubblico questi sono presentati da soggetti iscritti all'Albo, e sono approvati dalla Presidenza del Consiglio (alla quale sono trasmessi esclusivamente per via telematica), sentite le regioni interessate. Il decreto con l'elencazione dei programmi è pubblicato sul sito istituzionale.

E' consentito alle regioni, agli enti locali, agli altri enti pubblici territoriali e agli enti di Terzo settore di attivare autonomamente progetti di servizio civile con risorse proprie, da realizzare presso soggetti accreditati all'Albo, previa approvazione della Presidenza del Consiglio.

E' dunque individuata nella Presidenza del Consiglio l'amministrazione competente a svolgere le funzioni attribuite allo Stato, che riguardano la programmazione, l'organizzazione e l'attuazione del servizio civile universale, nonché l'accreditamento degli enti e le attività di controllo.

Le funzioni svolte dalle regioni e dalle province autonome sono individuate nella partecipazione alle attività di programmazione e di valutazione dei programmi di intervento del servizi civile, nonché, sulla base di specifici accordi con lo Stato, nella formazione del personale e nelle attività di controllo.

Il testo definisce i compiti degli enti di servizio civile nazionale ed è prevista la possibilità che gli stessi costituiscano reti con altri soggetti pubblici e privati.

Viene quindi istituito l' Albo degli enti di servizio civile universale presso la Presidenza del Consiglio e sono disciplinati i livelli minimi di capacità organizzativa per la relativa iscrizione.

Sono altresì disciplinati il ruolo ed i compiti assegnati agli operatori volontari del servizio civile nazionale, che sono i giovani ammessi a svolgere il servizio civile universale a seguito di bandi pubblici di selezione e che svolgono le attività previste nell'ambito dei progetti, nel rispetto di quanto stabilito dal contratto. Viene al contempo istituita la Rappresentanza nazionale degli operatori volontari al fine di assicurare in modo costante il confronto tra Stato e operatori.

Il servizio civile universale può essere svolto in Italia o all'estero. In ogni caso, anche i soggetti ammessi a svolgere il servizio civile universale in Italia, possono effettuare un periodo di servizio all'estero entro certi limiti. Sia per i programmi di intervento in Italia sia per quelli all'estero è prevista l'erogazione di contributi finanziari agli enti da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, nei limiti delle risorse annualmente assegnate al Fondo nazionale per il servizio civile, destinati alla parziale copertura delle spese sostenute per le finalità indicate dal testo.

Quanto ai requisiti di partecipazione al servizio civile universale, rimane fermo il requisito anagrafico (età compresa tra 18 e 28 anni) e, oltre ai cittadini italiani, sono ammessi i cittadini degli altri Stati dell'Unione europea nonché – in aderenza con la giurisprudenza costituzionale sul punto – gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia.

Il testo definisce quindi lo **status** di operatore volontario e ne disciplina diritti e doveri, precisando la natura del servizio civile universale. In particolare, la durata è pari a minimo 8 e massimo 12 mesi; è riconosciuto, in capo agli operatori volontari, il diritto-dovere della formazione.

Quanto al monte orario previsto, questo è complessivamente di 25 ore se settimanali; se annuo, corrisponde ad un massimo di 1145 ore, qualora sia calibrato su dodici mesi; ad un massimo di 765 ore, qualora sia su otto mesi.

E' disciplinato il trattamento economico e giuridico degli operatori volontari prevedendo, in particolare, la corresponsione di un assegno, da erogare nel rispetto di specifici criteri, la cui quantificazione è demandata al documento di programmazione finanziaria.

A seguito dell'attività svolta viene rilasciato un attestato; sono infatti riconosciuti una serie di benefici nel campo dell'istruzione e dell'inserimento lavorativo per gli operatori volontari che hanno svolto attività di servizio civile, quali crediti formativi universitari, collocamento nel mercato del lavoro, possibili titoli di preferenza nei concorsi pubblici se previsto dai bandi. La cessazione anticipata del rapporto di servizio civile universale comporta, salvo documentati motivi di salute o forza maggiore, la decadenza da tali benefici.

Alla Presidenza del Consiglio dei ministri, sulla base di uno specifico piano annuale (pubblicato sul sito *internet*), compete un controllo sulla gestione delle attività degli enti. La Presidenza del consiglio svolge altresì una valutazione concernente l'impatto dei programmi di intervento sui territori e sulle comunità locali interessate; i relativi risultati affluiscono in un rapporto annuale, da pubblicare sul sito istituzionale. Ad essa è inoltre affidato il compito di effettuare verifiche ispettive, da realizzarsi presso gli enti anche per il tramite delle regioni e delle province autonome ovvero del Ministero degli affari esteri per gli interventi all'estero.

## Libertà religiosa

*La Costituzione sancisce il principio di eguale libertà di tutte le confessioni religiose e il loro diritto ad organizzarsi secondo i propri statuti. I rapporti delle confessioni non cattoliche con lo Stato italiano sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze. Nel corso della XVII legislatura è stata approvata la legge che regola i rapporti tra lo Stato Italiano e l'Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai, che si aggiunge alle diverse leggi di recepimento di intese tra lo Stato e confessioni religiose diverse delle quali approvate nella scorsa legislatura. Per quanto riguarda i rapporti con le associazioni islamiche, è stato sottoscritto un Patto per un islam nazionale tra il Governo e i rappresentanti delle associazioni islamiche.*

### I rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche

#### La disciplina costituzionale della libertà religiosa

I rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche sono regolati dall'articolo 8 della Costituzione, che sancisce il principio di eguale libertà di tutte le confessioni.

La disposizione costituzionale riconosce alle confessioni diverse dalla cattolica l'autonomia organizzativa sulla base di propri statuti, a condizione che questi non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.

Viene sancito, altresì, il principio secondo il quale i rapporti con lo Stato delle confessioni religiose diverse dalla cattolica sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze; si tratta quindi di una riserva di legge rinforzata, caratterizzata da aggravamenti procedurali che non consentono la modifica, abrogazione o deroga di tali leggi se non mediante leggi ordinarie che abbiano seguito la stessa procedura bilaterale di formazione.

Per quanto riguarda l'autonomia organizzativa delle confessioni diverse dalla cattolica, la Corte costituzionale, con la [sentenza 43/1988](#), ha chiarito che "al riconoscimento da parte dell'art. 8, secondo comma, Cost., della capacità delle confessioni religiose, diverse dalla cattolica, di dotarsi di propri statuti, corrisponde l'abbandono da parte dello Stato della pretesa di fissarne direttamente per legge i contenuti". Questa autonomia istituzionale esclude ogni possibilità di ingerenza dello Stato nell'emanazione delle disposizioni statutarie delle confessioni religiose che non sia riconducibile ai limiti espressamente previsti dalla Costituzione.

Una ulteriore specifica garanzia valida per tutte le confessioni religiose (abbiano o meno stipulato un'intesa) e le forme associative che ne sono espressione è prevista dall'art. 20 della Costituzione, ai sensi del quale "Il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività".

Infine, l'aspetto individuale della libertà religiosa, è comunque garantito a tutti

(indipendentemente dalla cittadinanza e dall'appartenenza a una confessione religiosa) dall'art. 19 della Costituzione, con riguardo alla professione di fede in ogni forma, individuale o associata, alla propaganda ed all'esercizio del culto in privato o in pubblico, con il solo limite dei "riti contrari al buon costume".

### Le confessioni religiose prive di intesa

Come anticipato, l' art. 8 della Costituzione stabilisce che i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

In via preliminare occorre precisare che per le confessioni prive di intesa trovano tuttora applicazione la cd. "legge sui culti ammessi" (L. 1159/1929) e il relativo regolamento di attuazione (R.D. 289/1930).

La legge del 1929 si fonda sul principio dell'ammissione dei culti diversi dalla religione cattolica "purché non professino principi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume". Entro questi limiti, viene affermata la libertà di culto in tutte le sue forme, anche pubbliche, e l'eguaglianza dei cittadini, qualunque sia la religione da essi professata. Lo Stato italiano può riconoscere la personalità giuridica degli enti, associazioni o fondazioni di confessioni religiose non cattoliche, purché si tratti di religioni i cui principi e le cui manifestazioni esteriori (riti) non siano in contrasto con l'ordinamento giuridico dello Stato. Il riconoscimento comporta una serie di vantaggi tra cui la possibilità dell'ente di culto di acquistare e possedere beni in nome proprio e di avvalersi di agevolazioni tributarie.

D'altra parte, lo Stato, attraverso il Ministero dell'interno, esercita penetranti poteri di controllo nei confronti degli enti riconosciuti. In particolare, la normativa prevede l'approvazione governativa delle nomine dei ministri di culto; l'autorizzazione dell'ufficiale dello stato civile alla celebrazione del matrimonio con effetti civili davanti ad un ministro di culto non cattolico; la vigilanza sull'attività dell'ente, al fine di accertare che tale attività non sia contraria all'ordinamento giuridico e alle finalità dell'ente medesimo.

Si segnala che la Corte costituzionale, con la [sentenza 346/2002](#), ha giudicato costituzionalmente illegittima una disposizione di una legge della Regione Lombardia che prevedeva benefici per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi, nella parte in cui introduceva come elemento di discriminazione fra le confessioni religiose che aspirano ad usufruire dei benefici, avendone gli altri requisiti, l'esistenza di un'intesa per la regolazione dei rapporti della confessione con lo Stato.

La Corte ha affermato che le intese previste dall'art. 8, terzo comma, Cost. non sono e non possono essere una condizione imposta dai poteri pubblici alle confessioni per usufruire della libertà di organizzazione e di azione loro garantita dal primo e dal secondo comma dello stesso art. 8 né per usufruire di benefici a loro riservati, quali, nella specie, l'erogazione di contributi; risultano altrimenti violati il divieto di discriminazione (art. 3 e art. 8, primo comma, Cost.), nonché l'eguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto (art. 19, Cost.), di cui l'eguale libertà delle confessioni di organizzarsi e di operare rappresenta la proiezione necessaria sul piano comunitario e sulla quale esercita una evidente, ancorché indiretta influenza, la possibilità per le medesime di accedere a benefici economici come quelli previsti dalla legge oggetto del giudizio di costituzionalità.

### Le confessioni religiose che hanno stipulato l'intesa con lo Stato

Per quanto concerne, invece, le confessioni che hanno stipulato un'intesa con lo Stato italiano, in prima battuta cessano di avere efficacia le norme sopra illustrate, che sono sostituite dalle disposizioni contenute nelle singole intese (tutte le leggi volte a dare attuazione alle intese prevedono tale decadenza con uno specifico articolo recante la cessazione di efficacia delle suddette disposizioni a far data dall'entrata in vigore delle stesse).

Le intese finora intervenute danno, pertanto, atto della autonomia e della

indipendenza degli ordinamenti religiosi diversi da quello cattolico.

Ciascuna intesa reca, quindi, disposizioni dirette a disciplinare i rapporti tra lo Stato e quella confessione religiosa che ha stipulato l'intesa.

Si tratta, pertanto, di norme specifiche, spesso finalizzate a tutelare aspetti particolari, peculiari della confessione interessata. Si possono tuttavia individuare alcuni elementi ricorrenti. Quasi tutte le intese recano disposizioni per l'assistenza individuale nelle caserme, negli ospedali, nelle case di cura e di riposo e nei penitenziari, per l'insegnamento della religione nelle scuole, per il matrimonio, per il riconoscimento di enti con fini di culto, istruzione e beneficenza, per il regime degli edifici di culto e per i rapporti finanziari con lo Stato nella ripartizione dell'8 per mille del gettito IRPEF e, infine, per le festività. In generale, tali disposizioni concorrono a definire un regime più indipendente rispetto a quello valido per le confessioni prive di intesa.

In questo senso particolarmente significative sono le disposizioni relative ai ministri del culto: per le confessioni che hanno stipulato le intese cessano di avere efficacia le norme sui "culti ammessi", che prevedono l'approvazione governativa delle nomine dei ministri; le confessioni nominano pertanto i propri ministri senza condizioni, salvo l'obbligo di registrazione in appositi elenchi.

Inoltre, diversa è la procedura relativa al riconoscimento della personalità giuridica degli istituti di culto: per quelli afferenti alle confessioni religiose che per prime hanno stipulato l'intesa, il procedimento ricalca quella per i "culti ammessi", mentre per gli istituti di culto delle Chiese battista e luterana è prevista una procedura semplificata di emanazione con decreto ministeriale e non con decreto del Presidente della Repubblica.

Si ricorda che le confessioni religiose con le quali lo Stato italiano ha un rapporto conforme al dettato costituzionale *sub* art. 8 sono:

- le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese (Legge n. 449/1984);
- le Assemblee di Dio in Italia (Legge n. 517/1988);
- l'Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno (Legge n. 516/1988);
- l'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane (Legge n. 101/1989);
- l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (Legge n. 116/1995);
- la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (Legge n. 520/1995);
- la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale (Legge n. 126/2012);
- la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni (Legge n. 127/2012);
- la Chiesa Apostolica in Italia (Legge n. 128/2012);
- l'Unione Buddhista Italiana (Legge n. 245/2012);
- l'Unione Induista italiana, Sanatana Dharma Samgha (Legge n. 246/2012);
- l'Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai (IBISG) (Legge n. 130/2016).

Larga parte delle leggi sopra riportate sono state oggetto di successiva modifica al fine di consentire alle confessioni religiose, che già avevano stipulato una intesa con lo Stato italiano, la partecipazione alla ripartizione della quota dell'otto per mille del gettito IRPEF laddove tale previsione non era stata inserita nel testo originario.

Nella XVI legislatura, la I Commissione Affari Costituzionali della Camera ha esaminato il disegno di legge di recepimento dell'intesa con la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova in Italia, senza pervenire alla sua approvazione.

La procedura per la stipula delle intese

Con particolare riferimento alle singole fasi della procedura di approvazione delle

leggi di attuazione delle intese con le confessioni acatoliche, si ricorda che su tale materia, in assenza di una legge generale che ne disciplini i singoli aspetti, si è formata una prassi consolidata a partire dal 1984 (data della prima attuazione del dettato costituzionale in tale materia).

Il procedimento ha inizio con la richiesta di intesa che deve essere preventivamente sottoposta al parere del Ministero dell'Interno, Direzione Generale Affari dei Culti.

Successivamente hanno inizio le trattative per la stipula di un'intesa e la competenza ad avviarle spetta al Governo; le confessioni interessate si devono rivolgere quindi, tramite istanza, al Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale affida l'incarico di condurre le trattative con le relative rappresentanze al Sottosegretario-Segretario del Consiglio dei Ministri. Si ricorda che le trattative vengono avviate soltanto con le confessioni che abbiano ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica *ex lege* n. 1159/1929.

L'esame di compatibilità dell'intesa viene, così, condotto sia dal Ministero dell'Interno, sia dal Consiglio di Stato, il quale è chiamato ad esprimere il proprio parere (non obbligatorio) in merito.

Nel corso delle trattative, il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio si avvale di una apposita Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose, istituita presso la stessa Presidenza; tale organo predispone le bozze di intesa unitamente alle delegazioni delle confessioni religiose che ne hanno fatto richiesta. Sulle bozze si esprime, poi, la Commissione consultiva per la libertà religiosa, operante presso la Presidenza del Consiglio.

Concluse le trattative, le intese, siglate dal Sottosegretario e dal rappresentante della confessione religiosa, sono sottoposte all'esame del Consiglio dei ministri e, una volta firmate dal Presidente del Consiglio e dal Presidente della confessione religiosa, vengono trasmesse al Parlamento per l'approvazione con legge.

Avuto riguardo, poi, alla procedura parlamentare si segnala che l'art. 8 della Costituzione non specifica se l'iniziativa legislativa relativa alle intese sia attribuita in via esclusiva al Governo, in quanto titolare del potere di condurre le trattative e stipularle. La Giunta del Regolamento della Camera dei deputati, affrontando la questione della titolarità dell'iniziativa legislativa per la presentazione di progetti di legge volti ad autorizzare la ratifica di trattati internazionali, nella seduta del 5 maggio 1999 si è pronunciata per l'ammissibilità dell'iniziativa parlamentare in tale materia, ove ricorrano i necessari presupposti di fatto. Pertanto non sembrerebbero sussistere elementi ostativi all'ammissibilità di proposte di legge di iniziativa parlamentare per l'approvazione delle intese.

Infine, con riferimento alla questione della modificabilità o meno del testo si ricorda che si è affermata una prassi che, pur non escludendo in assoluto la emendabilità, restringe l'ambito di intervento del Parlamento a modifiche di carattere non sostanziale, quali quelle dirette ad integrare o chiarire il disegno di legge, o ad emendarne le parti che non rispecchiano fedelmente l'intesa.

## L'intesa con l'Istituto buddista Soka Gakkai

La [legge 28 giugno 2016, n. 130](#) intende regolare i rapporti tra lo Stato Italiano e l'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai (IBISG), in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione, sulla base dell'intesa stipulata il 27 giugno 2015, sottoscritta dal Presidente del Consiglio dei ministri, Matteo Renzi, e dal Presidente dell'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai, Tamptsu Nakajima.

L' Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai riunisce coloro che in Italia aderiscono e praticano l'insegnamento fondato dal Buddha Nichiren Daishonin e che si riconoscono nei principi e negli scopi della Soka Gakkai, fondata a Tokyo il 18 novembre 1930. La scuola buddista di Nichiren Daishonin fa parte di quella corrente religiosa che partendo dall'India, attraverso la Cina e la Corea, si è diffusa in Giappone e in seguito in Occidente ed è approdata in Italia intorno agli anni Settanta del secolo scorso. L'Istituto attualmente conta oltre 70.000 aderenti.

Si rammenta in proposito che i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche (o acattoliche) sono regolati dall'articolo 8 della Costituzione che sancisce il principio di eguale libertà di tutte le confessioni religiose. Viene riconosciuto alle confessioni non cattoliche l'autonomia organizzativa sulla base di propri statuti, a condizione che questi non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano ed è posto il principio che i rapporti delle confessioni con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

Attualmente, la disciplina riguardante le confessioni non cattoliche presenti in Italia è diversa a seconda che queste abbiano o meno proceduto alla stipulazione di una intesa con lo Stato. Per le confessioni prive di intesa, tra cui ad oggi l'Istituto Buddista italiano Soka Gakkai, è tuttora applicata la legge sui «culti ammessi» (legge n. 1159/1929) e il relativo regolamento di attuazione. Per le confessioni che hanno stipulato un'intesa con lo Stato italiano cessano di avere efficacia le norme richiamate che sono sostituite dalle disposizioni contenute nelle singole intese.

La legge consta di 26 articoli. L'articolo 1 stabilisce che la legge di approvazione dell'intesa regola i rapporti tra lo Stato e il Soka Gakkai sulla base dell'intesa, allegata alla legge medesima, stipulata il 27 giugno 2015. Gli articoli da 2 a 25 recepiscono il testo dell'intesa, disciplinando i diversi aspetti del rapporto tra lo Stato e la confessione religiosa (ministri di culto, insegnamento religioso nelle scuole, trattamento delle salme, enti religiosi, riconoscimento dell' "otto per mille" e deducibilità delle erogazioni liberali, festività religiose). L'articolo 26 reca infine la norma di copertura finanziaria.

## Registro pubblico delle moschee e albo nazionale degli imam

Nel corso della XVII legislatura sono state esaminate alcune [proposte di legge](#) in materia di regolamentazione dell'attività della confessione islamica in Italia con i seguenti obiettivi:

- la regolamentazione della costituzione di moschee e l'attività degli *imam*;
- l'istituzione di un registro pubblico delle moschee;
- il controllo da parte del prefetto sulle moschee registrate, anche con riguardo alle attività compiute all'interno delle moschee;
- l'istituzione dell'albo nazionale degli *imam*, la cui iscrizione è disposta dal Ministero dell'interno a seguito dell'accertamento dei requisiti necessari;
- l'istituzione di una Commissione per l'albo degli *imam* con il compito, tra gli altri, di rilasciare l'attestato di idoneità necessario per presentare l'istanza di iscrizione all'albo;
- la previsione di corsi di formazione per coloro che già esercitano la funzione di *imam* e per coloro che intendono svolgerla.

## Patto nazionale per un islam italiano

Il 1° febbraio 2017, il Ministro dell'interno Minniti e i rappresentanti delle associazioni e della comunità islamiche presenti in Italia hanno sottoscritto al Viminale un [Patto nazionale per un Islam italiano](#).

Tra i punti principali del patto si segnalano i seguenti:

- identificare degli imam e, in prospettiva, costituire un albo apposito;
- garantire l'accesso anche ai non-musulmani ai luoghi di preghiera, in quanto luoghi pubblici;
- tradurre i sermoni in italiano;
- prevedere la trasparenza dei finanziamenti delle associazioni e dei luoghi di culto, sia interni, sia internazionali.

## Autonomie territoriali e finanza locale

Con la [riforma degli enti locali](#), approvata nel 2014, è profondamente mutato l'assetto ordinamentale delle autonomie territoriali: sono state ridefinite le funzioni e le modalità di elezione degli [organi provinciali ed istituite le città metropolitane](#).

Le province hanno così assunto il ruolo di enti di area vasta e i relativi organi – il presidente della provincia ed il consiglio provinciale - sono divenuti organi elettivi di secondo grado; analogo impianto è stato seguito per il consiglio nelle città metropolitane.

Tema ricorrente nella legislatura è stata la semplificazione della disciplina degli enti locali e la promozione della gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali, come emerso nelle [attività conoscitive](#) svolte in sede parlamentare.

Dopo un dibattito durato più legislature, è giunto inoltre a conclusione l'*iter* della [legge](#) volta ad introdurre misure per il sostegno e la [valorizzazione dei piccoli comuni](#) e per il recupero dei relativi centri storici. Parallelamente, nella [relazione conclusiva](#) della Commissione di inchiesta parlamentare istituita sul tema sono stati enucleati possibili interventi da assumere per superare il degrado ed i disagio delle città e delle loro periferie.

Per quanto riguarda l'assetto ordinamentale regionale, sono state oggetto di specifiche attività conoscitive in sede parlamentare i temi del c.d. [regionalismo differenziato](#), anche a seguito dei *referendum* consultivi svolti nel 2017, e dell'attuazione del [federalismo fiscale](#). Sono state approvate, al volgere della XVII legislatura, leggi di variazione territoriale dei confini regionali e provinciali, secondo il percorso costituzionale dettato dagli articoli 132 e 133 e [modifiche](#) a Statuti speciali. Un ambito di rilievo nel settore delle autonomie è inoltre costituito dai servizi pubblici (SPL) di rilevanza economica, la cui disciplina è stata oggetto di interventi, non solo normativi, costituiti anche da esiti referendari e da pronunce della Corte costituzionale. In attuazione della [legge di riforma della pubblica amministrazione](#) è stato, al contempo, adottato il [Testo unico delle società partecipate](#).

Con riguardo alla finanza territoriale, il concorso di regioni ed enti locali alla sostenibilità delle finanze pubbliche, che fino al 2015 è stato effettuato mediante lo strumento del patto di stabilità interno, a partire dal 2016 viene ad essere realizzato, sulla base della nuova regola del pareggio di bilancio introdotto dalla legge costituzionale n.1 del 2012, mediante il [vincolo dell'equilibrio di bilancio](#). Ad esso si accompagna l'introduzione di misure di flessibilità tramite gli strumenti delle intese regionali e dei patti di solidarietà nazionali, tese a favorire la [spesa per investimenti](#).

Un altro importante elemento che ha caratterizzato la legislatura è costituito dalla nuova disciplina della [armonizzazione dei sistemi contabili delle regioni](#), degli enti locali e dei loro organismi, che dopo una fase di sperimentazione, è entrata a regime dal 2016, incluse le autonomie speciali.

Per quanto concerne la fiscalità comunale, sottoposta nel corso della legislatura a continui aggiustamenti riconducibili sostanzialmente alle modifiche del sistema impositivo dell'abitazione principale, la principale fonte di finanziamento è venuta ora ad incentrarsi sul [Fondo di solidarietà comunale](#), che costituisce il fondo per il

finanziamento - anche con finalità di perequazione - dei comuni.

Per le [province](#) (e le città metropolitane) dopo alcuni interventi che nella prima parte della legislatura ne hanno ridimensionato le risorse, sono poi intervenute mediante le due ultime leggi di bilancio, anche a seguito degli esiti del referendum costituzionale, misure di sostegno. Quanto infine alle [regioni](#), per quelle a statuto ordinario il contributo agli obiettivi di finanza pubblica, stabilito nella prima parte della legislatura in sede di manovra finanziaria annuale, viene dal 2016 assicurato mediante il vincolo della nuova regola del pareggio di bilancio. In termini analoghi si è definito il contributo alla sostenibilità delle finanze pubbliche da parte delle [autonomie speciali](#), confermandosi comunque per esse il carattere pattizio delle proprie relazioni finanziarie con lo Stato.

## Regioni e finanza regionale

### Assetto ordinamentale e autonomia regionale

Alle regioni è riconosciuta ampia autonomia statutaria, legislativa, organizzativa e finanziaria. Le funzioni amministrative sono attribuite in prima istanza ai comuni, in ossequio al principio di sussidiarietà, e, solo ove necessario per assicurarne l'esercizio unitario, possono essere assegnate agli enti territoriali di livello superiore, fino allo Stato.

Lo strumento per delimitare le sfere di attribuzione legislativa è rappresentato dalla elencazione delle materie individuate nei commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 117 della Costituzione, in base alle quali si possono distinguere la competenza esclusiva dello Stato, la competenza concorrente delle regioni e la competenza normativa residuale delle regioni per le materie non comprese nei due elenchi.

Tale ripartizione ha posto, fin dall'entrata in vigore della riforma del 2001, la difficoltà di far emergere una chiara individuazione del contenuto delle materie, che consentisse una netta linea di demarcazione tra competenza statale e competenza regionale. Le numerose questioni interpretative che tale ripartizione ha posto sono state oggetto di una copiosa giurisprudenza della Corte costituzionale – raccolta anche nelle [Relazioni annuali](#) del Presidente - ed è stata al centro del dibattito parlamentare degli ultimi anni l'esigenza di una rideterminazione dei confini tra attribuzioni legislative statali e regionali. Nella XVII legislatura, tale tematica era inclusa tra gli ambiti di intervento del [testo di riforma costituzionale](#), approvato dal Parlamento nel mese di aprile 2016, non confermato dall'esito referendario.

In tale sede il riparto di competenza legislativa tra Stato e regioni il predetto testo di riforma costituzionale rivedeva ampiamente la vigente impostazione: in particolare, veniva soppressa la competenza concorrente, con una redistribuzione delle relative materie tra competenza esclusiva statale e competenza regionale. L'elenco delle materie di competenza esclusiva statale era inoltre profondamente modificato, con l'enucleazione di nuovi ambiti materiali. Al contempo, era introdotta nell'ordinamento la «clausola di supremazia», che consente alla legge dello Stato, su proposta del Governo, di intervenire in materie di competenza regionale a tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o dell'interesse nazionale. Sempre nell'ambito delle modifiche al Titolo V veniva disposta la soppressione dal testo costituzionale delle province, tenendo conto del processo di riforma degli enti territoriali in atto.

La riforma del Titolo V era incluso tra gli ambiti di intervento del legislatore anche nel testo di riforma costituzionale del [2005](#), giunto all'approvazione definitiva del Parlamento ma non confermato dall'esito referendario.

Per quanto attiene ai profili ordinamentali, oggetto di una specifica attività conoscitiva in sede parlamentare, negli ultimi anni, sono state in particolare esaminate le tematiche del [c.d. regionalismo differenziato](#) e delle [forme di accordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al «sistema delle conferenze»](#).

## La finanza delle regioni a statuto ordinario

L'ordinamento finanziario delle regioni a statuto ordinario si basa da un lato sul regime delle entrate ancora non completamente riformato e fermo sostanzialmente al 2011 e dall'altro sul controllo della spesa effettuato attraverso le regole del patto di stabilità interno (fino al 2015) e del [pareggio di bilancio](#), ma soprattutto attraverso il contributo alla finanza pubblica richiesto alle regioni a statuto ordinario dalle manovre di finanza pubblica che si sono succedute.

Il sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario è sostanzialmente quello precedente al decreto legislativo n. 68 del 2011 di attuazione della legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale. Il nuovo regime delineato per la fiscalità regionale dal citato decreto, infatti, ha avuto seguito solo in parte; la sua attuazione è stata rinviata più volte e da ultimo la legge di bilancio 2018 ha fissato la data del 2020. A decorrere da tale anno le fonti di finanziamento delle regioni per l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nelle materie della sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale (per la spesa di parte capitale) dovranno essere costituite da entrate di tipo tributario (opportunamente rimodulate ed eventualmente perequate) ed entrate proprie, vale a dire che dovrebbe essere completamente superato il sistema dei trasferimenti erariali e della perequazione basata sulla spesa storica.

Nell'attuale regime le fonti di finanziamento delle regioni a statuto ordinario sono costituite dai tributi propri, dalla compartecipazione al gettito dell'IVA, dalle entrate proprie (quelle derivanti da beni, attività economiche della regione e rendite patrimoniali), dai trasferimenti perequativi per i territori con minore capacità fiscale per abitante e, infine, dalle entrate da indebitamento, che sono però riservate a spese di investimento (art. 119, Cost.).

Le [entrate tributarie delle regioni a statuto ordinario](#) sono costituite principalmente dal gettito di IRAP, dall'addizionale IRPEF, dalla cosiddetta tassa automobilistica. Gli altri tributi minori, compresa l'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale (ARISGAM) e il tributo speciale il deposito in discarica dei rifiuti costituiscono una piccola parte dell'intero gettito tributario. Le possibilità di manovra sulla leva fiscale da parte regionale sono limitate. Ciascuna regione può determinare l'aliquota entro una forbice fissata dalla legge dello Stato e – in alcuni casi – differenziare i soggetti passivi (per scaglioni di reddito per l'addizionale IRPEF, per categorie economiche per l'IRAP). Ciascuna regione, inoltre, provvede alla disciplina ed alla gestione degli aspetti amministrativi: riscossione, rimborsi, recupero della tassa e l'applicazione delle sanzioni, sempre entro limiti e principi fissati dalla legge dello Stato.

Altra entrata importante è costituita dalla compartecipazione regionale al gettito dell'IVA, istituita dal D.Lgs. 56/2000 e determinata annualmente con DPCM., che entra nel meccanismo di perequazione previsto dallo stesso decreto 56, ai fini del finanziamento del servizio sanitario nazionale. Ciascuna regione riceve la quota di compartecipazione all'IVA a seguito delle operazioni di perequazione, e quindi in aumento o in diminuzione rispetto al conteggio iniziale (effettuato peraltro sulla media triennale dei consumi stimati dall'Istat del rispettivo territorio). Poiché alimenta il fondo perequativo per il [finanziamento del Servizio sanitario nazionale](#), la compartecipazione all'IVA non può essere considerata propriamente una entrata

tributaria, bensì un trasferimento dello Stato.

La parte più cospicua dei trasferimenti dello Stato alle regioni a statuto ordinario è costituito, infatti, dal finanziamento della sanità (il fondo perequativo di cui sopra) e del trasporto pubblico locale. Quest'ultimo finanziato attraverso il [Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale](#) anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario (dal 2013 al 2017 alimentato, tra l'altro, dal gettito della compartecipazione all'accisa sulla benzina e sul gasolio per autotrazione attribuita alle regioni, destinata anch'essa al finanziamento della sanità fino al 2012). Gli altri trasferimenti sono stati via via soppressi nell'ambito del contributo alla finanza pubblica richiesto alle regioni.

Come agli altri enti del sistema pubblico, alle regioni a statuto ordinario è stato chiesto di contribuire al risanamento dei conti pubblici. Le manovre di finanza pubblica hanno stabilito, per ciascun anno, la quota di risparmio richiesto alle regioni a statuto ordinario sia in termini di indebitamento netto (vale a dire per contribuire alla riduzione del debito complessivo della PA) sia in termini di saldo netto da finanziare (riduzione di risorse erogate dallo Stato). La realizzazione del risparmio è stata attuata principalmente attraverso il taglio di trasferimenti statali, la revisione della spesa regionale, la rinuncia ad altri tipi di contributi erogati dallo Stato. Dal 2014 le misure specifiche per la realizzazione del risparmio, l'entità di ciascuna, nonché il riparto delle stesse tra le regioni sono concordate in sede di Conferenza Stato-Regioni. Per l'anno 2015 (accordo del 26 febbraio 2015) il contributo richiesto, per complessivi 2.202 milioni di euro, è stato realizzato attraverso la riduzione di risorse destinate al Fondo per lo sviluppo e la coesione, all'edilizia sanitaria e al materiale rotabile e attraverso l'utilizzo delle risorse attribuite alle regioni per il patto verticale incentivato. Per l'anno 2016, è stato concordato (11 febbraio 2016) di realizzare il contributo, per complessivi 2.208,6 milioni di euro, attraverso la riduzione di risorse destinate all'edilizia sanitaria e la riduzione di due contributi attribuiti alle regioni uno per l'abbattimento del debito e l'altro per il pagamento degli interessi sui mutui. L'intesa del 23 febbraio 2017 stabilisce, per l'anno 2017, che il contributo richiesto alle regioni a statuto ordinario, per una cifra complessiva pari a 2.691,8 milioni di euro, sia realizzato attraverso la riduzione di tre contributi statali precedentemente attribuiti alle regioni (abbattimento del debito, fondo per gli investimenti, pagamento degli interessi sui mutui) e la riduzione di trasferimenti (erogazione gratuita libri di testo, interventi miglioramento genetico bestiame, interventi in agricoltura, edilizia sanitaria, fondo per le non autosufficienze, fondo inquilini morosi, fondo politiche sociali). Dal 2015, inoltre, i tagli per la realizzazione delle manovre di finanza pubblica, concordate in sede di Conferenza Stato-Regioni, hanno interessato anche il finanziamento del servizio sanitario nazionale. In particolare con l'intesa del 26 febbraio 2015 è stata concordata una riduzione a regime delle risorse destinate al finanziamento del settore sanitario di 2.000 milioni di euro e con l'intesa del 11 febbraio 2016 è stata concordata una riduzione del livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale pari a 3.500 milioni per l'anno 2017 e 5.000 milioni a decorrere dal 2018.

Per una illustrazione dettagliata delle manovre di finanza pubblica che hanno interessato le regioni a statuto ordinario dal 2010 al 2017, si rinvia al testo dell'audizione " [Le manovre di finanza pubblica a carico delle regioni e degli enti](#)

locali" (febbraio 2018), resa dai rappresentanti della Ragioneria Generale dello Stato alla Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale. Da tale testo (pag. 17) è tratta la seguente tabella che illustra l'entità delle manovre di finanza pubblica che hanno interessato le regioni a statuto ordinario dal 2010 al 2017 (ad esclusione della sanità).

<b>Regioni a statuto ordinario</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
articolo 14, comma 2, DL 78 del 2010	4.000	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500
articolo 16, comma 2, DL 95 del 2012	0	700	1.000	1.000	1.050	0	0
articolo 1, commi 522 – 525 legge n. 147/2013	0	0	0	560	0	0	0
articolo 46, comma 6, DL 66 del 2014	0	0	0	500	2202	2208,6	2211,8
articolo 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015	0	0	0	0	0	0	480
<b>Totali</b>	<b>4.000</b>	<b>5.200</b>	<b>5.500</b>	<b>6.560</b>	<b>7.752</b>	<b>6.709</b>	<b>7.192</b>

Da ultimo la legge di bilancio 2018 (commi 775-777) interviene nel concorso da parte delle regioni a statuto ordinario alla finanza pubblica, riducendo la misura complessiva del concorso alla finanza pubblica relativo al settore non sanitario (per un importo di 300 milioni di euro nel 2018 e 200 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020). Le norme stabiliscono inoltre che detto concorso dovrà essere realizzato, per il 2018, mediante il contributo (pari a 2.300 milioni di euro) attribuito alle regioni ai fini della riduzione del debito regionale e il taglio delle risorse destinate all'edilizia sanitaria (per 94,10 milioni).

L'accordo raggiunto in sede di Conferenza Stato-Regioni il 31 gennaio 2018, recepisce tali disposizioni. Il riepilogo del contributo delle regioni a statuto ordinario illustrato nell'accordo, nonché la relativa copertura, è il seguente:

**Accordo 31 gennaio 2018***in milioni di euro*

	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
	IND.NETTO/SNF	IND.NETTO/SNF	IND.NETTO/SNF
<b>Contributo alla finanza pubblica</b> (manovre 2014, 2015 e 2016)	<b>9.694,10*</b>	<b>9.696,20*</b>	<b>9.696,20*</b>
Intese Stato-Regioni anni 2015 – 2016	- 7.000,00	- 7.000,00	- 7.000,00
Riduzione contributo FP (L. 205/2017, co. 776)	- 300,00	- 300,00	- 300,00
<b>Tagli da coprire</b>	<b>2.394,10</b>	<b>2.396,20</b>	<b>2.396,20</b>
<b>Copertura</b>			
Riduzione trasferimento edilizia sanitaria (L. 205/2017, co. 776 lett. b))	- 94,00		
Contributo alla riduzione del debito (L. 205/2017, co. 775) (SNF)	- 2.300,00		
Avanzo (L. 205/2017, co. 776 lett. a))	- 2.300,00 (IND.NETTO)		

Si segnala infine l'ultima [relazione della Corte dei conti](#) sulla gestione finanziaria delle regioni e delle province autonome (riguarda sia le regioni a statuto ordinario che le regioni a statuto speciale), relativa all'esercizio 2015 (Corte dei conti – Sezione delle autonomie Delibera n. 17/SEZAUT/2017/FRG del 12 luglio 2017). Nella prima parte della relazione sono illustrati i vincoli di finanza pubblica delle regioni e analizzate gli equilibri di bilancio, le entrate e le spese regionali, l'indebitamento e la situazione patrimoniale. La seconda parte è interamente dedicata al finanziamento del servizio sanitario nazionale e all'analisi della spesa sanitaria regionale.

Per un esame dettagliato della gestione finanziaria di ogni singola regione, inoltre, si rinvia alle relazioni annuali che le sezioni regionali della Corte dei conti (disponibili nel sito web della Corte dei conti, [Banca dati del controllo](#)) predispongono nell'ambito delle funzioni di controllo ad esse attribuite (da ultimo dal decreto legge 174/2012, art. 1, comma 5), in particolare per quanto concerne la verifica del rendiconto della regione.

## L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario

*Il tema del riconoscimento di forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni ordinarie, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, si è imposto al centro del dibattito sul rapporto tra Stato e Regioni dopo l'esito non confermativo del referendum sulla riforma costituzionale, anche a seguito delle iniziative intraprese nel corso del 2017 dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.*

### L'art. 116, terzo comma, della Costituzione

L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione prevede la possibilità di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario (c.d. "regionalismo differenziato" o "regionalismo asimmetrico", in quanto consente ad alcune Regioni di dotarsi di poteri diversi dalle altre), ferme restando le particolari forme di cui godono le Regioni a statuto speciale (art. 116, primo comma).

L'ambito delle materie nelle quali possono essere riconosciute tali forme ulteriori di autonomia concernono:

- tutte le materie che l'art. 117, terzo comma, attribuisce alla competenza legislativa concorrente;
- un ulteriore limitato numero di materie riservate dallo stesso art. 117 (secondo comma) alla competenza legislativa esclusiva dello Stato:
  - a. organizzazione della giustizia di pace
  - b. norme generali sull'istruzione
  - c. tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

L'attribuzione di tali forme rafforzate di autonomia deve essere stabilita con legge rinforzata, che, dal punto di vista sostanziale, è formulata sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione interessata, acquisito il parere degli enti locali interessati, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. in tema di autonomia finanziaria, mentre, dal punto di vista procedurale, è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

Dall'introduzione di tali disposizioni in Costituzione, avvenuta con la riforma del titolo V prevista dalla legge cost. n. 3/2001, il procedimento previsto per l'attribuzione di autonomia differenziata non ha mai trovato completa attuazione.

Si ricorda che il [testo di riforma costituzionale](#), approvato dal Parlamento nel corso della XVII legislatura e non confermato dall'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, conservava l'impianto vigente dell'art. 116, terzo comma, con alcune modifiche. In primo luogo, il testo di riforma riduceva l'ambito delle materie nelle quali poter attribuire particolari forme di autonomia alle regioni ordinarie. Inoltre, ai fini dell'attribuzione dell'autonomia, oltre al rispetto dei principi di autonomia finanziaria

degli enti territoriali, si richiedeva alla regione interessata anche l'equilibrio tra entrate e spese del proprio bilancio.

## L'implementazione dell'autonomia differenziata

Nel corso della XVII legislatura il Parlamento ha approvato alcune disposizioni di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., relative alla fase iniziale del procedimento per il riconoscimento di forme di maggiore autonomia alle Regioni a statuto ordinario.

In particolare, la legge di stabilità per il 2014, contestualmente ad un'ulteriore revisione dei contenuti delle autonomie speciali, ha previsto un termine di sessanta giorni entro il quale il Governo è tenuto ad attivarsi sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ( [art. 1, comma 571, L. n. 147/2013](#)). Il termine decorre dalla data del ricevimento delle iniziative e l'obbligo di attivazione si traduce nel dare seguito all'impulso conseguente all'iniziativa regionale finalizzata all'intesa. Tali disposizioni si collocano quindi "a monte" del procedimento delineato dall'art. 116, terzo comma, Cost., ferma restando, a tal fine, la fonte ivi prevista, costituita da una legge rinforzata, il cui contenuto è determinato in base ad un'intesa tra regione e Stato e al parere degli enti locali interessati, approvata a maggioranza assoluta dalle Camere.

Il riferimento al coordinamento della finanza pubblica contenuto nell'inciso iniziale del comma della legge di stabilità 2014 sembra aggiungere una chiave di lettura ulteriore rispetto a quella dell'obiettivo dell'impulso procedurale rispetto ai procedimenti costituzionalmente previsti: in questa prospettiva l'autonomia differenziata risulterebbe funzionale anche al coordinamento della finanza pubblica.

Il tema del riconoscimento di forme di «autonomia differenziata» ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione si è imposto al centro del dibattito sul rapporto tra Stato e Regioni dopo l'esito non confermativo del *referendum* sulla riforma costituzionale, a seguito delle iniziative intraprese dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

Le prime due Regioni hanno infatti svolto il 22 ottobre 2017, con esito positivo, due referendum consultivi sull'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. La Regione Emilia-Romagna si è invece attivata, su impulso del Presidente della Regione, con l'approvazione da parte dell'Assemblea regionale, il 3 ottobre 2017, di una risoluzione per l'avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'intesa con il Governo richiesta dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

E' seguita la sottoscrizione – il 28 febbraio 2018 – di un [accordo preliminare](#) per l'attribuzione di maggiori forme di autonomia ai sensi dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione tra il Governo e le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto. Successivamente, altre regioni hanno avviato, in tale quadro, un confronto con il Governo.

Su questi temi, alla fine della XVII legislatura, è stata svolta un'[indagine conoscitiva](#) in seno alla Commissione bicamerale per le questioni regionali. In particolare, nel [documento conclusivo](#) la Commissione ha evidenziato

come il percorso autonomistico delineato dall'articolo 116, terzo comma, miri ad arricchire i contenuti e completare l'autonomia ordinaria, nell'ambito del disegno delineato dal Titolo V della parte II della Costituzione e come l'attivazione di forme e condizioni particolari di autonomia presenti significative opportunità per il sistema istituzionale nel suo complesso, oltre che per la singola Regione interessata. La valorizzazione delle identità, delle vocazioni e delle potenzialità regionali determinano infatti l'inserimento di elementi di dinamismo nell'intero sistema regionale e, in prospettiva, la possibilità di favorire una competizione virtuosa tra i territori. L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, non deve peraltro essere intesa in alcun modo come lesiva dell'unitarietà della Repubblica e del principio solidaristico che la contraddistingue. Uno dei punti più delicati del dibattito riguarda il tema delle risorse finanziarie che devono accompagnare il processo di rafforzamento dell'autonomia regionale. Al riguardo, nell'ambito dell'indagine conoscitiva è emersa come centrale l'esigenza del rispetto del principio, elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, della necessaria correlazione tra funzioni e risorse.

## Le regioni a statuto speciale

*Nel corso della XVII legislatura sono state apportate modifiche a due statuti speciali concernenti, per la regione Friuli-Venezia Giulia, un nuovo assetto istituzionale e la soppressione delle province e per la regione Trentino-Alto Adige il rafforzamento della tutela della minoranza linguistica ladina della provincia di Bolzano.*

*Sul versante finanziario sono stati raggiunti accordi tra lo Stato e ciascuna autonomia con i quali sono state stabilite le misure e le modalità del concorso di ciascuna regione agli obiettivi di finanza pubblica, l'attribuzione di nuove funzioni, la variazione delle aliquote di compartecipazioni ai tributi erariali.*

## Gli Statuti speciali ed i profili ordinamentali

La specialità regionale è prevista dalla Carta Costituzionale, all'articolo 116 secondo cui «il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/ *Südtirol* e la Valle d'Aosta/ *Vallée d'Aoste* dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale».

L'ordinamento delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano è disciplinato dai rispettivi statuti e dalle norme di attuazione degli stessi. Gli statuti – che hanno forma di legge costituzionale – stabiliscono ambiti e limiti della autonomia, le singole competenze legislative e amministrative e l'ordinamento finanziario di ciascuna regione.

Gli statuti speciali possono attualmente essere modificati secondo la procedura di cui all' [art. 138 Cost.](#) per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali con alcune peculiarità introdotte dalla [L. Cost. n. 2 del 2001](#), volte a garantire la partecipazione degli organi della regione nell'iter legislativo. Le norme di attuazione sono emanate dal Governo con decreto legislativo (in precedenza con decreto del Presidente della Repubblica) in forza della competenza loro riservata in via esclusiva dagli statuti speciali e secondo una procedura che ne prevede l'istruttoria ed il parere, o l'intesa, da parte di Commissioni paritetiche, i cui membri sono designati dal Governo e dalla rispettiva regione. A differenza di quanto solitamente avviene per gli atti di legislazione delegata, le norme di attuazione non sono sottoposte al parere parlamentare.

Per la modifica delle norme statutarie concernenti la finanza di ciascuna regione gli statuti (ad eccezione di quello per la Regione siciliana) contengono disposizioni specifiche, secondo le quali le modifiche possono essere apportate con legge ordinaria (su proposta del Governo, della Regione e di ciascun parlamentare), in 'accordo' con la regione interessata. Per tale ragione la finanza delle regioni a statuto speciale è connotata dal carattere pattizio delle relazioni di ciascuna autonomia con lo Stato.

Nel corso della XVII legislatura sono giunti a conclusione due *iter* di modifica di

Statuti di regioni ad autonomia speciale: nel 2016 per il Friuli-Venezia Giulia e nel 2017 per il Trentino-Alto Adige. L' [articolo 116 della Costituzione](#) individua, infatti, prevede infatti che le regioni c.d. a statuto speciale "dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale".

In particolare, con la [legge costituzionale 28 luglio 2016, n. 1](#) sono state apportate modifiche allo Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia (adottato con legge costituzionale 1 del 1963) delineando un assetto istituzionale che contempla solo due livelli di governo: la regione ed i comuni, anche nella forma di città metropolitane. In tale regione è disposta dunque la soppressione delle province e le conseguenti modifiche dell'assetto istituzionale.

Con la [Legge costituzionale n. 1 del 4 dicembre 2017](#) è stato modificato lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige con la finalità di rafforzare la tutela della minoranza linguistica ladina della provincia di Bolzano.

Negli ultimi anni il tema delle "problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi" è stato oggetto di una specifica indagine conoscitiva svolta dalla Commissione per le questioni regionali che ha approvato, al termine, un [documento finale](#) sul tema. La medesima Commissione ha altresì svolto una [relazione all'Assemblea](#) della Camera e del Senato sulle forme di [raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli Statuti speciali](#).

Sotto altro profilo, al volgere della XVII legislatura è stata approvata in via definitiva dal Parlamento la [legge 182/2017](#), ex art. 132, secondo comma, della Costituzione di distacco di un comune (Sappada) dalla regione Veneto alla regione Friuli-Venezia Giulia. Per la prima volta è così giunto a conclusione il procedimento previsto dalla Costituzione, con riferimento ad una regione a statuto speciale, per il mutamento dei confini regionali attraverso il distacco di un comune da una regione e l'aggregazione ad altra regione.

### [La finanza delle regioni a statuto speciale](#)

L'ordinamento finanziario delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, come già ricordato, è disciplinato dai rispettivi statuti e dalle norme di attuazione degli stessi. Le norme statutarie stabiliscono ambiti e limiti della potestà impositiva, tributaria, finanziaria e contabile di ciascuna regione, riconoscono la titolarità del demanio e del patrimonio regionali, elencano i tributi erariali il cui gettito è devoluto, interamente o in parte, alla regione, attribuiscono ad essa la potestà legislativa e amministrativa sull'ordinamento finanziario degli enti locali del rispettivo territorio. Attraverso gli accordi tra lo Stato e ciascuna autonomia, nel corso della XVII legislatura, sono state stabilite le misure e le modalità del concorso di ciascuna regione agli obiettivi di finanza pubblica, l'attribuzione di nuove funzioni, la variazione delle aliquote di compartecipazioni ai tributi erariali.

Per quanto concerne il contributo richiesto alle autonomie speciali al risanamento dei conti pubblici, attuato principalmente attraverso tre azioni:

- accantonamenti effettuati dallo Stato a valere sulle risorse spettanti alla regione come quote di compartecipazioni ai tributi erariali;
- assunzioni da parte regionale di oneri in relazione a funzioni trasferite dallo Stato alla regione (ad esempio le province autonome di Trento e di Bolzano hanno assunto – in parte o interamente - gli oneri relativi alle rispettive Università degli studi, al Parco nazionale dello Stelvio, al finanziamento di progetti per i territori confinanti; la regione Valle d'Aosta ha assunto gli oneri per l'esercizio delle funzioni statali relative ai servizi ferroviari di interesse locale);
- applicazione, prima, del patto di stabilità interno variamente modulato, e successivamente del [pareggio di bilancio](#), applicato a decorrere dal 2018 a tutte le autonomie.

Riguardo agli accantonamenti, si tratta della misura che è stata più utilizzata ai fini del concorso delle autonomie speciali alla finanza pubblica ed è la misura corrispondente ai tagli dei trasferimenti o alla riduzione di risorse operata nei confronti delle regioni a statuto ordinario, in ragione del fatto che il sistema di finanziamento delle autonomie speciali non prevede trasferimenti di risorse dallo Stato ma è basato su quote di gettito dei tributi erariali (stabilite da norme statutarie) riscossi nella regione. La misura complessiva delle risorse accantonate per ciascun anno, dal 2012 al 2017, è esposta a seguire e illustrata più nel dettaglio nel testo dell'audizione " [Le manovre di finanza pubblica a carico delle regioni e degli enti locali](#)" (febbraio 2018, si veda in particolare il capitolo 3) *Gli obiettivi di finanza pubblica per le Autonomie speciali*).

Totale accantonamenti (in milioni di euro)

2012	1.769,7
2013	2.500,4
2014	3.452,6
2015	3.857,2
2016	3.702,0
2017	3.789,0

Da ultimo con la legge di bilancio 2018 sono state adottate misure concernenti il contributo alla finanza pubblica di singole regioni, in particolare è stato ridotto il contributo precedentemente pattuito, ovvero ridotti gli accantonamenti (Valle d'Aosta) nelle more di una ridefinizione dei rapporti Stato-Regione e anche a seguito della giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017):

- alla regione Friuli-Venezia Giulia, che dal 2018 è assoggettata alla disciplina del pareggio di bilancio (comma 815), per un importo di 120 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 (comma 816);
- alle Province autonome, per un importo di 10,5 milioni di euro per la Provincia autonoma di Trento e di 12,5 milioni di euro per la Provincia

autonoma di Bolzano per ciascuno degli anni 2019 e 2020 (comma 831).

- alla regione Valle d'Aosta sono ridotti gli accantonamenti a titolo di concorso della finanza pubblica della regione stessa di 45, 100 e 200 milioni di euro rispettivamente per l'anno 2018, 2019 e a decorrere dall'anno 2020 (comma 841).

Alla regione Sardegna, inoltre, è attribuito un contributo pari a 15 milioni di euro per l'anno 2019 (comma 851), anche in questo caso in attesa di una ridefinizione dei rapporti finanziari Stato-Regione.

In relazione alla Regione siciliana, infine, sono escluse alcune tipologie di spesa dal calcolo della riduzione della spesa corrente a cui la regione si è impegnata con l'accordo del 2016 e sua volta la regione si impegna a riquilibrare la propria spesa attraverso il progressivo aumento degli investimenti (commi 829 e 830).

Quanto al sistema di finanziamento delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, le quote di compartecipazione ai tributi erariali rappresenta sicuramente il connotato più forte dell'autonomia finanziaria di tali enti. Ogni statuto elenca le imposte erariali delle quali una quota percentuale è attribuita alla regione, le aliquote eventualmente differenziate per ciascun tipo di imposta, la base di computo, le modalità di attribuzione. Talune specificazioni di dettaglio sono rimesse poi alle norme di attuazione. Le compartecipazioni possono essere considerate tributi regionali solo ai fini della destinazione del gettito (in tal senso sono "tributi propri"). Non sono regionali, però, per alcun punto della loro disciplina: istituzione, soggetti passivi e base imponibile, sanzioni, contenzioso, eccetera.

Nella regione Sicilia tutti i tributi erariali – le quote di compartecipazione ai tributi erariali - sono riscossi direttamente dalla regione stessa; in questo caso la riscossione è disciplinata anche da norme della regione. A decorrere dal 2008 la regione Friuli-Venezia Giulia (D.Lgs. 137/2007) e a decorrere dal 1° gennaio 2011 la regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano (L. 191/2009, art. 2, comma 108) provvedono anch'esse alla riscossione diretta, vale a dire che le entrate corrispondenti alle quote di compartecipazione ai tributi erariali ad esse spettanti, sono versate direttamente sui conti infruttiferi ordinari intestati alla regione o alla provincia autonoma, istituiti presso le tesorerie dello Stato. Per la Regione Sardegna, con il D.Lgs. 114/2016, è stata avviata la definizione delle modalità di riscossione del gettito tributario spettante alla Regione, procedimento non ancora concluso per tutte le entrate tributarie. Per la Regione Valle d'Aosta, invece, i tributi erariali sono riscossi dallo Stato che provvede poi a 'devolvere' alla regione la quota spettante.

Tutte le regioni a statuto speciale e le province autonome collaborano - secondo le specificazioni dei propri Statuti - all'accertamento delle imposte erariali riscosse o prodotte sul proprio territorio.

Di seguito è illustrato in sintesi il quadro delle entrate tributarie spettanti a ciascuna autonomia, nonché le modifiche all'ordinamento finanziario più rilevanti adottate nel corso della XVII legislatura.

Sicilia

Spettano alla regione 5,61 decimi per il 2016, 6,74 decimi per il 2017 e 7,10 decimi a decorrere dal 2018 del gettito IRPEF (calcolato secondo il criterio del 'maturato' in luogo del 'riscosso') a seguito dell'accordo del 2016 (e della conseguente norma di

attuazione adottata con il D.Lgs. n. 251 del 2016) e i 3,64 decimi del gettito dell'IVA, calcolato anch'esso sulla base del maturato, a decorrere dal 2017 (a seguito dell'accordo del luglio 2017 e della conseguente norma di attuazione adottata con il D.Lgs. n. 16 del 2018). Per i restanti tributi, rimane invariata la norma che attribuisce alla regione l'intero gettito di tutte le altre entrate tributarie, ad eccezione delle imposte di produzione (ora, accise) e dei proventi del monopolio dei tabacchi e del lotto esplicitamente attribuite allo Stato.

#### Sardegna

Sono attribuiti alla regione: i 7 decimi dell'IRPEF e dell'IRPEG, i 9 decimi delle imposte ipotecarie, bollo e registro, concessioni, energia elettrica, fabbricazione (accise), i 5 decimi delle imposte sulle successioni e donazioni e, con la finanziaria 2007 (ma in vigore dal 2010), i 9 decimi dell'IVA e i 7 decimi di tutte le altre entrate erariali. La norma di attuazione dello statuto adottata con D. Lgs. n. 114 del 2016, definisce ora le modalità di determinazione e di attribuzione delle quote spettanti alla Regione; in via generale le entrate spettanti alla Regione sono determinate sulla base dell'ammontare riscosso dallo Stato nel territorio regionale e dalle entrate di pertinenza regionale affluite al di fuori del territorio regionale.

#### Valle d'Aosta

A decorrere dal 2011, è attribuito l'intero gettito delle imposte erariali sul reddito e sul patrimonio (IRPEF, imposta sul reddito delle società, imposta sulle successioni), dell'IVA (compresa quella all'esportazione), dell'accisa sulla benzina e sugli altri prodotti energetici, sui tabacchi, sull'energia elettrica; i 9 decimi delle imposte erariali sugli affari (registro, bollo, ipotecarie, concessioni), nonché dei proventi del lotto; con il D.Lgs. 184/2017 sono state adottate norme di attuazione dello statuto in materia di coordinamento e di raccordo tra la finanza statale e regionale e in materia di autonomia impositiva.

#### Friuli-Venezia Giulia

Con la legge di bilancio 2018, a seguito di intesa con la regione, viene completamente ridisegnato il quadro delle compartecipazioni spettanti alla regione; a seguito della modifica delle modalità di calcolo del gettito spettante, basato ora sul maturato, viene infatti stabilita un'unica aliquota (inferiore a quelle precedenti, ad eccezione dell'IRES) ed estesa la compartecipazione a quasi tutti i tributi erariali. A decorrere dal 2018 spettano alla regione i 5,91 decimi dell'IRPEF (fissata precedentemente a 6/10), dell'IRES (fissata precedentemente a 4,5/10), dell'IVA (fissata precedentemente a 9,1/10), delle accise sull'energia elettrica e sui tabacchi (fissati precedentemente a 9/10) e su tutti gli altri tributi erariali ad eccezione di alcune accise, dell'imposta sugli oli lubrificanti, delle entrate derivanti dai giochi, della tassa sulle emissioni di anidride solforosa e ossidi di azoto e della tassa automobilistica; rimane invece invariata la misura delle compartecipazioni al gettito dell'accisa sulle benzine (2,975/10) e dell'accisa sul gasolio (3,034/10) consumati nella regione, già stabilite dalla legge finanziaria 2008.

#### Trentino-Alto Adige e Province autonome di Trento e di Bolzano

Le entrate tributarie spettanti ai tre enti sono state riviste, da ultimo, a seguito dell'accordo con il Governo dell'ottobre 2014. Con la legge di stabilità 2015, che ha dato attuazione all'accordo, è stata rimodulata l'aliquota di compartecipazione al gettito dell'IVA tra la Regione e le Province, è stata attribuita alle Province la facoltà di disciplinare interventi di credito d'imposta e sono state quantificate le quote delle

accise sugli 'altri prodotti energetici'. In sintesi, alla Regione Trentino-Alto Adige spetta l'intero gettito delle imposte ipotecarie, i 9 decimi delle imposte sulle successioni e donazioni e dei proventi del lotto e un decimo dell'IVA generale. Alle Province autonome di Trento e di Bolzano spettano gli 8 decimi dell'IVA generale e i 9 decimi di tutte le altre imposte erariali (compresa l'IVA all'importazione), ad eccezione delle imposte devolute alla Regione Trentino Alto Adige. La legge di bilancio 2018 ha infine riscritto la disciplina delle concessioni delle grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico (art. 13 dello statuto); in particolare la norma statutaria attribuisce alle province autonome la potestà legislativa in merito alle modalità e alle procedure di assegnazione delle concessioni e stabilisce il trasferimento in proprietà alle province stesse delle opere in stato di regolare funzionamento.

Si segnala infine l'ultima [relazione della Corte dei conti](#) sulla gestione finanziaria delle regioni e delle province autonome (riguarda sia le regioni a statuto ordinario che le regioni a statuto speciale), relativa all'esercizio 2015 (Corte dei conti – Sezione delle autonomie Delibera n. 17/SEZAUT/2017/FRG del 12 luglio 2017). Nella prima parte della relazione sono illustrati i vincoli di finanza pubblica delle regioni e analizzate gli equilibri di bilancio, le entrate e le spese regionali, l'indebitamento e la situazione patrimoniale. La seconda parte è interamente dedicata al finanziamento del servizio sanitario nazionale e all'analisi della spesa sanitaria regionale.

In relazione a ciascuna autonomia, inoltre, la sezione competente della Corte dei conti, in occasione della annuale verifica del rendiconto generale della regione o della provincia autonoma, svolge una dettagliata relazione sulla gestione amministrativa del bilancio e del patrimonio regionale. Di seguito sono elencate le ultime relazioni disponibili, relative all' esercizio 2016:

- Sezioni Riunite per la regione Trentino-Alto Adige/ *Südtirol* – [Relazione allegata](#) alla parifica del rendiconto 2016 della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol (deliberazione SSRRTN/1/2017/PARI del 29 giugno 2017)
- Sezioni Riunite per la regione Trentino-Alto Adige/ *Südtirol* – [Relazione allegata](#) alla parifica del rendiconto 2016 della Provincia autonoma di Bolzano (deliberazione SSRRTN/2/2017/PARI del 29 giugno 2017)
- Sezioni Riunite per la regione Trentino-Alto Adige/ *Südtirol* – [Relazione allegata](#) alla parifica del rendiconto 2016 della Provincia autonoma di Trento (deliberazione SSRRTN/3/2017/PARI del 29 giugno 2017)
- Sezione di controllo della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. [Relazione](#) sul rendiconto 2016 della Regione Friuli Venezia Giulia (Deliberazione SRCFVG/51/2017/PARI del 30 giugno 2016)
- Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede di controllo. [Relazione](#) sul rendiconto 2016 della Regione siciliana (Deliberazione n. 3/2017/SS.RR./PARI del 19 luglio 2017)
- Sezione di controllo della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. [Relazione al Consiglio regionale](#) sul rendiconto generale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'esercizio finanziario 2016 (Deliberazione SRCVDA/16/2017/FRG del 24 novembre 2017)
- Sezione regionale di controllo per la Sardegna - [Verifica del rendiconto 2016](#) della Regione autonoma della Sardegna (SRCSAR/11/2018/PARI del 26 febbraio 2018)

## Città metropolitane e province

*La riforma degli enti locali effettuata con la legge 56/2014 ha profondamente mutato l'assetto ordinamentale delle autonomie territoriali: sono state ridefinite le funzioni e le modalità di elezione degli organi provinciali ed istituite le città metropolitane di cui all'articolo 114 della Costituzione (dieci previste dalla legge, cui si aggiungono quelle istituite dalle regioni a statuto speciale), il cui sindaco è di diritto il sindaco del comune capoluogo. Le province hanno così assunto il ruolo di enti di area vasta e i relativi organi – il presidente della provincia ed il consiglio provinciale - sono divenuti organi elettivi di secondo grado; analogo impianto è seguito per il consiglio nelle città metropolitane. L'assemblea dei sindaci, per le province, e la conferenza metropolitana, per le città metropolitane, sono composte dai sindaci dei comuni dell'ente. La riforma ha inciso anche sul personale delle province, interessato nel corso della legislatura da alcune disposizioni di riordino.*

*Per quanto concerne gli assetti finanziari, dopo alcuni interventi che nella prima parte della legislatura hanno ridimensionato le risorse del Fondo di riequilibrio provinciale, sono poi intervenute - stante la conferma dell'ente provincia a seguito degli esiti del referendum costituzionale - diverse misure di sostegno finanziario, volte al conferimento delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni fondamentali dell'ente.*

### La riforma attuata con la legge n. 56/2014

La legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. 'legge Delrio') disciplina le **dieci città metropolitane** delle regioni a statuto ordinario, i cui territori coincidono con quelli delle preesistenti province: Roma Capitale, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. A queste si aggiungono – ad oggi - le **quattro città metropolitane** delle regioni a statuto speciale: Cagliari, Catania, Messina, Palermo. La legge ha dettato dunque un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle province, oltre ad una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni. In fare ciò, la legge definisce "enti territoriali di area vasta" sia le città metropolitane che le province.

Le città metropolitane sostituiscono le province in dieci aree urbane del paese; il loro territorio corrisponde a quello delle province.

Sono organi della città metropolitana:

- il sindaco metropolitano, che è di diritto il sindaco del comune capoluogo;
- il consiglio metropolitano, organo elettivo di secondo grado, per cui hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci ed i consiglieri comunali;
- la conferenza metropolitana, composta da tutti i sindaci dei comuni della città metropolitana.

La legge definisce altresì il contenuto fondamentale dello statuto della città

metropolitana.

Per quanto riguarda il riordino delle province, per esse è previsto un assetto ordinamentale analogo a quello della città metropolitana.

Sono pertanto organi della provincia: il presidente della provincia (che però è organo elettivo di secondo grado), il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci.

La legge definisce altresì le funzioni fondamentali, rispettivamente, di città metropolitane e province, riconoscendo un contenuto più ampio alle prime, e delinea, con riferimento alle sole province, la procedura per il trasferimento delle funzioni non fondamentali ai comuni o alle regioni.

La Corte costituzionale, nella [sentenza n. 50 del 2015](#), ha ritenuto infondate le questioni di legittimità costituzionale promosse da alcune regioni nei confronti della riforma di cui alla legge 56/2014, relative, principalmente, al mancato rispetto della procedura prevista dall' [art. 133 Cost.](#) per l'istituzione delle città metropolitane ed alla natura indiretta dell'elezione degli organi.

A circa due anni dalla sua approvazione, il Governo ha fornito alcuni [dati](#) sullo stato di attuazione della legge nel corso dell'audizione del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Gianclaudio Bressa, che si è svolta al Senato il 20 settembre 2016. Aggiornamenti e verifiche dell'attuazione delle riforme, anche con specifico riferimento, alla situazione della finanza provinciale, sono contenute nelle [Relazioni](#) semestrali a cura della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

Al momento dell'approvazione della *legge Delrio*, le novità erano introdotte nel presupposto dell'approvazione della riforma costituzionale, che eliminava ogni riferimento costituzionale alle province quali enti costitutivi della Repubblica, dotati di funzioni loro proprie. Con la mancata approvazione della riforma, all'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, resta immutata la collocazione costituzionale delle province, così come riordinate dalla legge n. 56/2014 come enti di area vasta amministrativamente definiti.

## Città metropolitane

La legge individua dieci città metropolitane: [Torino](#), [Milano](#), [Venezia](#), [Genova](#), [Bologna](#), [Firenze](#), [Bari](#), [Napoli](#) e [Reggio Calabria](#); ad esse si aggiunge la città metropolitana di [Roma capitale](#) ( [art. 1, comma 5, L. n. 56/2014](#)). La legge riguarda esclusivamente le regioni a statuto ordinario.

Per una prima analisi dei dati statistici e delle potenzialità economiche degli ambiti territoriali coinvolti, si rinvia al [dossier](#) curato dal Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del consiglio dei Ministri.

Per quanto riguarda le regioni a statuto speciale, i principi della legge valgono come principi di grande riforma economica e sociale, conformemente ai rispettivi statuti, per la disciplina di città e aree metropolitane nelle regioni Sardegna, Sicilia e Friuli-Venezia Giulia, che adeguano i propri ordinamenti interni entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge ([art. 1, comma 145, L. n. 56/2014](#)). Finora sono 4 le città metropolitane istituite dalle regioni a statuto speciale: Cagliari, Catania, Messina e Palermo.

Le città metropolitane sono riconosciute quali enti territoriali di area vasta, con le seguenti finalità istituzionali generali:

- cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano;
- promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione della città metropolitana;
- cura delle relazioni istituzionali afferenti il proprio livello, comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

Gli organi della città metropolitana sono:

- il sindaco metropolitano; è di diritto il sindaco del comune capoluogo. Ha la rappresentanza dell'ente, convoca e presiede il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti ed esercita le funzioni attribuite dallo statuto; ha potere di proposta per ciò che attiene al bilancio dell'ente;
- il consiglio metropolitano; è composto dal sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione residente (minimo 14 e massimo 24 consiglieri). È un organo elettivo di secondo grado, scelto con un sistema proporzionale per liste: hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni della città metropolitana. La cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da consigliere metropolitano. Il Consiglio dura in carica cinque anni: tuttavia, in caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede comunque a nuove elezioni del consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco. È l'organo di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi e approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal sindaco metropolitano ed esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto; ha altresì potere di proposta sullo statuto e sulle sue modifiche e poteri decisori finali per l'approvazione del bilancio.
- la conferenza metropolitana: è composta dal sindaco metropolitano, che la convoca e presiede, e dai sindaci dei comuni della città metropolitana. È competente per l'adozione dello statuto e ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci; lo statuto può attribuirle altri poteri propositivi e consultivi.

Alle città metropolitane sono attribuite:

- le funzioni fondamentali delle province;
- le funzioni attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province;
- le funzioni fondamentali proprie della città metropolitana che sono: a) piano strategico del territorio metropolitano di carattere triennale, che costituisce atto di indirizzo per i comuni e le unioni di comuni del territorio, anche in relazione a funzioni delegate o attribuite dalle regioni; b) pianificazione territoriale generale, comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni; c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; a tale riguardo, la

città metropolitana può, d'intesa con i comuni interessati, predisporre documenti di gara, svolgere la funzione di stazione appaltante, monitorare i contratti di servizio ed organizzare concorsi e procedure selettive; d) mobilità e viabilità; e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale; f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano;

- ulteriori funzioni attribuite dallo Stato o dalle regioni, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Alle città metropolitane si applicano, ove compatibili, le disposizioni in materia di comuni del testo unico sull'ordinamento degli enti locali (D.Lgs. n. 267/2000) e le disposizioni della legge n. 131/2003 (cd. 'legge La Loggia') sulla potestà normativa degli enti locali.

Alla città metropolitana di Roma capitale si applicano le norme generali sulle città metropolitane. Lo statuto della città metropolitana di Roma capitale disciplina i rapporti tra la città metropolitana, Roma capitale e gli altri comuni, garantendo il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri. Restano ferme le disposizioni dei decreti legislativi già adottati su Roma capitale ( [D.Lgs. n. 156/2010](#), [D.Lgs. n. 61/2012](#) e [D.Lgs. n. 51/2013](#)).

Le prime elezioni dei consigli metropolitani di Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma e Torino hanno avuto luogo tra il 28 settembre e il 12 ottobre 2014. L'elezione del consiglio della città metropolitana di Venezia si è svolta il 9 agosto 2015 e quella di Reggio Calabria il 7 agosto 2016.

## Province

La legge *Delrio* reca una disciplina per il riordino delle province ( [art. 1, co. 51, L. n. 56/2014](#)), che si applica, come per le città metropolitane, direttamente nelle regioni a statuto ordinario. La legge definisce le province quali enti di area vasta e stabilisce l'elezione di secondo grado per tali enti.

Le disposizioni sulle province non si applicano alle province autonome di Trento e di Bolzano e alla regione Valle d'Aosta. Le regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia adeguano i propri ordinamenti interni ai principi della legge, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della medesima.

In base al nuovo assetto ordinamentale, gli organi della provincia sono:

- il presidente della provincia; è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia; sono eleggibili i sindaci della provincia il cui mandato scada non prima di 18 mesi dalla data delle elezioni. Il presidente della provincia, che resta in carica quattro anni, ha la rappresentanza dell'ente, convoca e presiede il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici ed esercita le funzioni attribuite dallo statuto;
- il consiglio provinciale; è composto dal presidente della provincia e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione residente:
  - 16 consiglieri, se la popolazione è superiore a 700.000 abitanti;
  - 12 consiglieri, se la popolazione è compresa tra 300.000 e 700.000 abitanti;

- 10 consiglieri, se la popolazione è inferiore a 300.000 abitanti.

È l'organo di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi e approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal presidente della provincia; ha altresì potere di proposta dello statuto e poteri decisori finali per l'approvazione del bilancio. Per il consiglio provinciale hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni della provincia. La durata del consiglio provinciale è più breve di quella del presidente della provincia, in quanto il consiglio resta in carica due anni. Il sistema elettorale è del tutto analogo a quello previsto per l'elezione del consiglio metropolitano (*v. supra*).

- l'assemblea dei sindaci: è composta dai sindaci dei comuni appartenenti alla provincia. È competente per l'adozione dello statuto e ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci; lo statuto può attribuirle altri poteri propositivi, consultivi e di controllo.

Il procedimento di costituzione degli organi delle nuove province, avviato con le prime elezioni a settembre 2014, è proseguito per tutto il 2015 e il 2016. Sulla tempistica e le relative province coinvolte si rinvia alla [memoria](#) depositata dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Gianclaudio Bressa, durante l'audizione sullo stato di attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56, che si è svolta presso la Commissione Affari costituzionali del Senato il 20 settembre 2016.

Punto qualificante del nuovo ordinamento delle province è la ridefinizione delle funzioni a queste spettanti. In particolare, l'impianto riformatore distingue tra funzioni fondamentali, ossia quelle demandate alle province dalla stessa legge n. 56, e funzioni non fondamentali, ossia quelle eventualmente riattribuite alle province all'esito dell'attuazione del processo riformatore. Nelle specifico, le funzioni fondamentali sono:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali
- c) programmazione provinciale della rete scolastica
- d) raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- e) gestione dell'edilizia scolastica;
- f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Le province possono altresì, d'intesa con i comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.

In base alla legge n. 56/2014, le altre funzioni non fondamentali, già esercitate dalle province sono oggetto di un riordino complessivo mediante accordo in sede di Conferenza unificata, con il quale Stato e Regioni devono individuare in modo puntuale tali funzioni e stabilirne le relative competenze sulla base dei seguenti principi: individuazione per ogni funzione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio mediante intesa o convenzione.

Lo Stato provvede al riordino delle funzioni di sua competenza con apposito dPCM

e le Regioni con proprie leggi. Come previsto dalla legge n. 56, le funzioni che nell'ambito del processo di riordino sono trasferite dalle province ad altri enti territoriali continuano ad essere da esse esercitate fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante; tale data è determinata nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per le funzioni di competenza statale ovvero è stabilita dalla regione per le funzioni di competenza regionale.

## Il riordino delle funzioni provinciali

In attuazione della legge Delrio, è stato sancito in sede di Conferenza unificata l'[accordo](#) per l'individuazione delle funzioni non fondamentali delle province, oggetto di riordino (11 settembre 2014).

Tale accordo individua, quali funzioni amministrative oggetto di riordino di competenza statale, unicamente funzioni relative alla materia della tutela delle minoranze linguistiche. Nel medesimo accordo, le regioni si sono impegnate ad adottare le iniziative legislative di loro competenza entro il 31 dicembre 2014. L'accordo ha inoltre istituito un Osservatorio nazionale, con il compito di coordinare l'attività di riordino delle funzioni e monitorare l'attuazione della riforma, in raccordo con gli analoghi Osservatori regionali, previsti dall'accordo stesso.

A completare il quadro regolatorio per il trasferimento delle funzioni non fondamentali delle province sono successivamente intervenuti:

- il [dPCM del 26 settembre 2014](#), con cui sono stati dettati i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali (art. 1, co. 92, L. n. 56/2014);
- la [circolare del 1° gennaio 2015](#) del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, con la quale sono state dettate le linee guida per l'attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle province e delle città metropolitane.

Al fine di incentivare il completamento del riordino, a fronte dell'inerzia di alcune regioni, dapprima è stata introdotta una disposizione che prevedeva che le regioni che entro il 30 ottobre 2015 non avessero approvato in via definitiva le leggi relative al trasferimento delle funzioni provinciali non fondamentali, sono obbligate al versamento annuale (entro il 30 novembre per il 2015 e entro il 30 aprile per gli anni successivi), a ciascuna provincia e città metropolitana situata nel proprio territorio, delle somme corrispondenti alle spese sostenute da queste per l'esercizio delle funzioni non trasferite ( [art. 7, co. 9-quinquies, D.L. n. 78/2015](#)). La quantificazione di tale spesa è demandata ad un decreto del Ministero dell'interno, da emanarsi entro la medesima data del 30 ottobre 2015. L'obbligo del versamento cessa a partire dalla data di effettivo esercizio della funzione da parte dell'ente individuata dalla legge regionale.

Ferma restando l'applicazione di tale disposizione, la legge di stabilità 2016 (art. 1, co. 765-767, [L. 208/2015](#)) ha previsto la nomina di un Commissario al fine di assicurare nelle Regioni ancora inadempienti il completamento delle misure di attuazione del riordino delle funzioni delle Province e delle Città metropolitane e il conseguente trasferimento delle rispettive risorse umane, strumentali e finanziarie. Il completamento del trasferimento delle risorse deve avvenire entro il 30 giugno 2016. In particolare, al Commissario è attribuito il potere di adottare, sentita la Regione interessata, gli atti necessari per il trasferimento delle risorse relative a funzioni non fondamentali delle Province e delle Città metropolitane. In mancanza di disposizioni legislative regionali e fatta salva la loro successiva adozione, le funzioni non

fondamentali di Province e Città metropolitane si intendono attribuite alla Regione. Nelle Regioni che non hanno completato il trasferimento delle risorse, pur avendo adottato la legge di riordino delle funzioni, il Commissario adotta le decisioni d'intesa con il Presidente della Regione, secondo le modalità previste con legge regionale.

Con l'inizio del 2016 tutte le Regioni a statuto ordinario hanno adottato la normativa sul riordino delle funzioni delle Province in attuazione della legge n. 56 del 2014 e dell'accordo Stato-Regioni dell'11 settembre 2014.

In particolare, vi hanno provveduto, con i menzionati provvedimenti: la Toscana (legge regionale 3 marzo 2015, n. 22), l'Umbria (legge regionale 2 aprile 2015, n. 10), le Marche (legge regionale 31 marzo 2015, n.13), la Liguria (legge regionale 10 aprile 2015, n. 15), la Calabria (legge regionale 22 giugno 2015, n. 14), la Lombardia (legge regionale 8 luglio 2015, n. 19), l'Emilia Romagna (legge regionale 30 luglio 2015, n. 13), l'Abruzzo (legge regionale 20 ottobre 2015, n. 32), il Veneto (legge regionale 29 ottobre 2015, n. 19), il Piemonte (legge regionale 29 ottobre 2015, n. 23), la Basilicata (legge regionale 6 novembre 2015, n. 49), la Campania (legge regionale 9 novembre 2015, n. 14), il Molise (legge regionale 10 dicembre 2015, n. 18), la Puglia (legge regionale 30 ottobre 2015, n. 31). La regione Lazio ha dettato disposizioni sulla materia con gli artt. 7-9 della legge di stabilità regionale 31 dicembre 2015, n. 17.

Alcune leggi regionali prevedono peraltro, in misura più o meno ampia, il mantenimento in capo alle province di funzioni non fondamentali (così, ad esempio, art. 2, comma 1, L.R. Lombardia n. 19/2015; art. 6, comma 1, e titolo II; L.R. Emilia Romagna n. 13/2015; art. 2, comma 1, L.R. Veneto n. 19/2015; art. 2 L.R. Piemonte n. 23/2015).

Per un'analisi delle disposizioni regionali di attuazione della L. n. 56/2014, si rinvia al [Rapporto 2015-2016 sullo stato della legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea](#), curato dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati (vol II, p. 241 ss.).

## Mobilità del personale delle province e delle città metropolitane

Nell'ambito della riforma degli enti locali disposta dalla [L. 56/2014](#), la [L. 190/2014](#) (Stabilità 2015) ha introdotto disposizioni volte a definire le procedure di mobilità del personale. In particolare, i commi da 421 a 428 dell'articolo 1 dispongono, in primo luogo, la riduzione del 50% e del 30% della dotazione organica, rispettivamente, di province e città metropolitane (che comunque possono deliberare una riduzione superiore - nel rispetto di divieti specificamente individuati per le province delle regioni a statuto ordinario - a decorrere dal 1° gennaio 2015) con la contestuale definizione di un procedimento volto a favorire la mobilità del personale eccedentario verso regioni, comuni e altre pubbliche amministrazioni, a valere sulle facoltà assunzionali degli enti di destinazione.

Con il [decreto ministeriale 14 settembre 2015](#) sono stati definiti i criteri per l'attuazione delle procedure di mobilità.

In materia successivamente sono intervenute altre disposizioni.

Successivamente, la L. 208/2015 (art. 1, commi 764-769, 770, 771, 772, 774, L. 208/2015) ha recato disposizioni relative alla ricollocazione del personale delle Province e delle città metropolitane, prevedendo, in particolare, la costituzione di un fondo per il 2016 (presso il Ministero dell'interno) con dotazione di 60 milioni di euro, la cui ripartizione è rimessa ad uno specifico decreto del Ministro

dell'interno, in proporzione alle unità di personale in mobilità quali risultanti dalla ricognizione effettuata dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi delle disposizioni richiamate in precedenza.

Inoltre, l' articolo 16, comma 1-**ter**, del D.L. 113/2016 ha previsto la possibilità, per i Comuni e le città metropolitane delle regioni in cui sia stato ricollocato il 90% del personale soprannumerario delle province alla data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. 119 stesso, di riattivare le procedure di mobilità .

Infine, la L. 205/2017 è intervenuta su alcuni profili (relativi alla dotazione organica, agli oneri, al trattamento economico) del trasferimento alle regioni del personale delle città metropolitane e delle Province (in soprannumero e in servizio a tempo indeterminato presso i centri per l'impiego), nonché in relazione al trattamento economico e giuridico del personale delle Città metropolitane e delle Province trasferito ad altre pubbliche amministrazioni.

### La fiscalità delle province

La normativa attuativa della delega recata dalla legge n. 42 del 2009 è intervenuta sulla fiscalità provinciale con gli articoli da 16 a 21 del D.Lgs. n. 68 del 2011, determinando, si ricorda, la soppressione dei trasferimenti erariali e regionali e la loro sostituzione - ai fini del finanziamento delle funzioni attribuite alle province - con entrate proprie (tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e gettito, o quote di gettito, di tributi erariali ecc.) e con risorse di carattere perequativo.

Il sistema delle entrate provinciali ricomprende i seguenti cespiti:

a) tributi propri relativi al trasporto su gomma, costituiti in particolare dall'imposta provinciale di trascrizione (IPT) e dall'imposta sulle assicurazioni sulla responsabilità civile auto (RC AUTO);

b) compartecipazione provinciale all'IRPEF che sostituisce, come detto, i soppressi trasferimenti statali e l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, anch'essa abolita;

c) compartecipazione alla tassa automobilistica che sostituisce i trasferimenti regionali soppressi ai sensi dell'art. 19 a partire dall'anno 2013. Al momento, tuttavia, benché l'articolo 19 del D.L. n. 68/2011 prevedesse il termine del 20 novembre 2012 per la fissazione di tale compartecipazione, la stessa non risulta ancora stabilita;

d) altri tributi propri derivati, riconosciuti alle province dalla legislazione vigente. Tra questi si ricorda:

- il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (art. 3, L. n. 549/1995);
- il tributo cosiddetto ambientale (art. 19, D.Lgs. n. 504/1992);
- il canone occupazione di spazi ed aree pubbliche (art. 63, del D.Lgs. n. 446/1997);
- la tassa per l'ammissione ai concorsi (art. 1 del R.D. 21 ottobre 1923, n. 2361);
- i diritti di segreteria, disciplinati dall'art. 40 della legge 8 giugno 1962, n. 604;
- è prevista inoltre la possibilità di istituire con D.P.R. un'imposta di scopo

provinciale (articolo 20, comma 2, del D.Lgs. 68 del 2011).

La soppressione dei trasferimenti erariali è stata attuata nel 2012, con il D.P.C.M. 12 aprile 2012, nell'importo di 1.039,9 milioni (secondo le risultanze contenute nel documento approvato in sede di Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale nella seduta del 22 febbraio 2012).

A seguito di tale soppressione, è stato istituito il Fondo sperimentale di riequilibrio delle province, finalizzato a realizzare in forma progressiva ed equilibrata l'attuazione dell'autonomia di entrata delle province, determinato nel medesimo importo di 1.039,9 milioni di euro, la cui durata è destinata a protrarsi fino all'entrata in vigore del fondo perequativo (cap.1352/Interno).

Il Fondo sperimentale è alimentato dal gettito della compartecipazione provinciale all'IRPEF, la cui aliquota è determinata in misura tale da compensare la soppressione dei trasferimenti erariali ed il venir meno delle entrate legate all'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, anch'essa soppressa dall'anno 2012. Tale compartecipazione è stata fissata in misura pari allo 0,60 dell'Irpef (D.P.C.M. 10 luglio 2012).

Il fondo è annualmente ripartito secondo i seguenti criteri recati dal D.M. 4 maggio 2012 (la cui applicazione è stata di anno in anno prorogata).

- il 50% in proporzione al valore della spettanza figurativa dei trasferimenti fiscalizzati di ciascuna provincia;
- il 38% in proporzione al gettito della soppressa addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, negli importi quantificati per ciascuna provincia nel documento approvato in sede di Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale in data 22 febbraio 2012;
- il 5% in relazione alla popolazione residente;
- il 7% in relazione all'estensione del territorio provinciale.

Su tale assetto è poi intervenuta la legge n. 56 del 2014, di cui si è detto nei paragrafi precedenti, che ha dettato un'ampia [riforma in materia di enti locali](#), prevedendo l'istituzione delle città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle province. Tale nuova disciplina delle province, definite enti di area vasta, è espressamente qualificata come transitoria, nelle more della riforma costituzionale del Titolo V e delle relative norme di attuazione.

### [Il concorso alla finanza pubblica delle province e città metropolitane](#)

Le risorse a disposizione delle amministrazioni provinciali - quelle proprie, derivanti cioè dalla propria capacità impositiva - sono state significativamente erose nel corso degli ultimi anni per effetto delle manovre di finanza pubblica, che a partire dal 2010 hanno assicurato il concorso delle province al risanamento dei conti pubblici, in nome del principio del coordinamento della finanza pubblica, quantificato in importi via via più consistenti, anche in relazione all'aggravarsi della crisi economica e finanziaria.

Il contributo alla finanza pubblica da parte delle province è stato, negli anni,

assicurato sia attraverso misure di riduzione delle risorse finanziarie loro attribuite sia mediante strumenti miranti ad inasprire gli obiettivi di bilancio di tali enti ad invarianza di risorse loro attribuite (patto di stabilità interno, ora pareggio di bilancio). Con il D.L. n. 66/2014 il concorso alla finanza pubblica delle province è stato, infine, assicurato mediante la richiesta di risparmi di spesa corrente, da versare al bilancio dello Stato.

Le riduzioni delle risorse del Fondo di riequilibrio provinciale disposte dai provvedimenti normativi di *spending review*, ne hanno, di fatto, inficiato la finalità programmatica e perequativa ad esso assegnata dal legislatore. Di fatto, la sovrapposizione di siffatti provvedimenti di contenimento ed il cumulo degli effetti degli stessi, hanno prodotto un sostanziale azzeramento del Fondo.

Nel bilancio di previsione per il 2018, il Fondo di riequilibrio provinciale (cap. 1352/Interno), presenta una dotazione di 106,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020.

La Corte dei conti - nella Relazione sul "[Riordino delle province, aspetti ordinamentali e riflessi finanziari](#)", di aprile 2015 – analizzando i dati relativi alla ripartizione annuale del Fondo sperimentale di riequilibrio, che mostrano l'incidenza dei recuperi e delle riduzioni operate in forza delle disposizioni di finanza pubblica ed il significativo disallineamento tra le somme astrattamente imputabili in forza del decreto ministeriale di ripartizione del Fondo, quelle effettivamente assegnate e quelle, addirittura, oggetto di recupero (*annualmente esposte nella tabella in appendice ai decreti di riparto*), ha sottolineato come le risorse da Fondo sperimentale di riequilibrio abbiano rappresentato in questi anni un'entrata solo nominale.

L'obbligo di partecipazione delle regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica discende dalla competenza dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica, indicata dall'articolo 117 della Costituzione, ed è più esplicitamente previsto dalla nuova formulazione dell'articolo 119 della Costituzione - operata dalla legge costituzionale n. 1/2012 - volta ad introdurre il principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. L'articolo 119, infatti, oltre a specificare che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni) è assicurata nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, prevede che gli enti concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Tali interventi sono stati spesso accompagnati dal blocco delle aliquote dei tributi propri di regioni ed enti locali, con l'obiettivo di evitare che le manovre a carico degli enti si traducessero, non già in riduzione della spesa corrente, bensì in aumento della pressione fiscale.

Il concorso alla finanza pubblica delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario trova fondamento, oltretutto nelle misure di riduzione della spesa, anche nel [processo di riordino](#) dei medesimi enti delineato dalla legge n. 56/2014, che, sostanzialmente, limita il novero delle funzioni da esercitare a quelle fondamentali specificamente individuate. Su tale base, il comma 418 dell'articolo 1 della legge n. 190/2014 prevede che le province e le città metropolitane concorrano al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017 (ripartite nelle misure del 90 per cento fra gli enti appartenenti alle regioni a statuto ordinario e del restante 10 per cento fra

gli enti della regione Siciliana e della regione Sardegna).

### Misure di finanza pubblica a carico del comparto Province/Città metropolitane

Ai già rilevanti tagli dei trasferimenti disposti per le province a partire dal 2010 - previsti dall'art. 14, co. 1, D.L. n. 78/2010, dall'art. 28, co. 8, del D.L. n. 201/2011 (c.d. decreto Salva Italia) e dall'art. 16, co. 1-7, del D.L. n. 95/2012 (c.d. *spending review*) poi implementati dalla legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013) - nel corso della XVII legislatura sono stati posti ulteriori vincoli a carico dei bilanci delle Province e delle città metropolitane in vista di un significativo concorso delle stesse al contenimento della spesa pubblica.

Si tratta, in particolare, delle disposizioni di cui all'articolo 47, comma 1, del D.L. n. 66/2014 (risparmi pari a 444,5 milioni per il 2014, a 576,7 milioni per il 2015 e a 585,7 milioni per ciascuno degli anni dal 2016 al 2018) e di cui alla legge di stabilità per il 2015 (art. 1, comma 418, legge n. 190/2014), che, a seguito della riforma avviata con la legge n. 56/2014, richiede alle province e alle città metropolitane un contributo al risanamento della finanza pubblica in termini di risparmi di spesa corrente nell'importo di 1 miliardo di euro per il 2015, di 2 miliardi per il 2016 e di 3 miliardi di euro a decorrere dal 2017, da versare ad apposito capitolo del bilancio dello Stato. In aggiunta, l'articolo 19 del medesimo D.L. n. 66/2014, ha previsto un contributo alla finanza pubblica da parte di Province e Città metropolitane (pari a 100 milioni di euro per il 2014, 60 milioni per il 2015 e a 69 milioni a decorrere dal 2016), in considerazione dei minori costi della politica derivanti dalla legge n. 56/2014 (gratuità cariche politiche e venir meno sistema elettorale provinciale).

Si riporta di seguito un prospetto riepilogativo delle principali misure di finanza pubblica a carico delle province, che esplicano i loro effetti, cumulativamente, nell'anno 2017, in termini di riduzione delle spese e delle risorse attribuite al comparto province e città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni Sicilia e Sardegna. La tavola (che riprende quanto esposto nella "[Relazione sulle manovre di finanza pubblica a carico delle regioni e degli enti locali](#)") trasmessa dalla Ragioneria generale dello Stato alla Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale a febbraio 2018) è costruita su dati espressi in termini di saldo netto da finanziare, non considerando, pertanto, il contributo richiesto agli enti, in termini di indebitamento netto, attraverso i vincoli del patto di stabilità interno (o dell'attuale pareggio di bilancio).

Misure di finanza pubblica a carico delle Province	2017
Art. 14, co. 2, D.L. n. 78/2010	500,0
Art. 28, co. 8, D.L. n. 201/2011	415,0
Art. 16, co. 7, D.L. n. 95/2012	1.250,0
Art. 9, co. 1, D.L. n. 16/2014	7,0
Art. 47, co. 1-7, e art. 19, co. 1, D.L. n. 66/2014	585,7
Art. 1, co. 418, L. n. 190/2014	3.000,0
<b>TOTALE</b>	<b>5.757,7</b>

### I recenti contributi per l'esercizio delle funzioni fondamentali

A seguito delle difficoltà economico-finanziarie del comparto, nel corso degli ultimi due anni sono state attivate misure straordinarie a favore di Province e Città metropolitane, sia di carattere finanziario, con

l'autorizzazione di diversi contributi a sostegno della spesa per l'esercizio delle funzioni fondamentali, sia di tipo contabile, quali, in particolare, la possibilità di approvare il solo bilancio annuale (anziché quello triennale), la possibilità di rinegoziare i mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti e la possibilità di utilizzare gli avanzi di amministrazione (liberi, destinati e perfino vincolati) per il raggiungimento degli equilibri, l'ampliamento da tre a cinque dodicesimi delle entrate correnti del limite massimo di ricorso, da parte degli enti locali, ad anticipazioni di tesoreria.

La conferma del ruolo delle Province a seguito dell'esito referendario, inoltre, ha ulteriormente fatto emergere la necessità di interventi di razionalizzazione degli assetti istituzionali e finanziari degli enti in questione.

Come rilevato dalla Corte dei Conti – nella [Audizione](#) sulla finanza delle province e città metropolitane tenuta presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (febbraio 2017) – "la mancata conferma in sede di consultazione referendaria del testo di riforma costituzionale, (...) ha determinato l'interruzione del processo di riforma, creando una condizione di incertezza sia nella prospettiva del riassetto dei livelli di governo locale, sia nella gestione della situazione esistente".

Diversi sono stati i contributi riconosciuti a vario titolo dal legislatore in favore delle province e delle città metropolitane a partire dal 2015 – principalmente per l'esercizio delle funzioni fondamentali, in particolare in materia di strade e scuole, ivi inclusa la riduzione della spesa di personale che il comparto avrebbe dovuto registrare - al fine di riassorbire parte del concorso alla finanza pubblica.

In particolare:

- art. 1, comma 754, legge n. 208/2015, che prevede un contributo complessivo di 495 milioni di euro nell'anno 2016, 470 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2020 e 400 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 (di cui 245 milioni di euro per l'anno 2016, 220 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2020 e 150 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 a favore delle province e 250 milioni di euro a favore delle città metropolitane), finalizzato al finanziamento delle spese connesse alle funzioni relative alla viabilità e all'edilizia scolastica;
- art. 1, comma 764, legge n. 208/2015, che prevede che una quota pari al 66% del fondo del Ministero dell'interno (dotato di 60 milioni di euro per l'anno 2016), sia finalizzata, in tale anno, alla corresponsione del trattamento economico del personale in soprannumero. L'articolo 1, comma 421, della legge n. 190/2014, infatti, associa al concorso alla finanza pubblica di cui al comma 418 dell'articolo 1 della medesima legge la revisione della dotazione organica delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, al fine di conseguire una riduzione della spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge n. 56 del 2014 (aprile 2014) nella misura del 30 per cento. Il personale in soprannumero è stato assorbito dalle altre amministrazioni pubbliche nell'ambito delle proprie capacità assunzionali, senza, dunque, riflessi negativi per le amministrazioni riceventi e con effetti positivi per le province e le città metropolitane cedenti. Il riparto del contributo per il personale soprannumerario è avvenuto, sostanzialmente, in proporzione

alle unità di personale dichiarato in soprannumero, e non ancora ricollocato, secondo le risultanze del monitoraggio attivato dal Dipartimento della Funzione Pubblica;

- art. 1, comma 947, legge n. 208/2015, che reca un contributo complessivo di 70 milioni per l'anno 2016 (incrementato a 75 milioni per il 2017) a favore degli enti (province, città metropolitane o comuni) che esercitano le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche. Si tratta delle funzioni che il medesimo art. 1, co. 947 attribuisce alle regioni, a decorrere dal 1° gennaio 2016, fatti salvi i casi in cui, con legge regionale, esse erano già state attribuite alle province, alle città metropolitane o ai comuni (cfr. DPCM 30 agosto 2016 di riparto).
- Art. 7-bis, comma 1, D.L. n. 113/2016, che attribuisce un contributo per l'anno 2016 di 48 milioni di euro alle province per l'esercizio delle funzioni fondamentali (D.M. 17 ottobre 2016, a seguito di Intesa in Conferenza stato città ed autonomie locali sui criteri di riparto del 27 settembre 2016);
- Art. 7-bis, comma 2, D.L. n. 113/2016, che assegna un contributo per l'anno 2016 di 100 milioni di euro alle province per l'attività di manutenzione straordinaria della rete viaria (D.M. 17 ottobre 2016);
- art. 1, comma 438, legge n. 232/2016, che istituisce un fondo, denominato «Fondo da ripartire per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali», con una dotazione di 969,6 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2026, di 935 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2027 al 2046 e di 925 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2047. Tale fondo, ripartito con DPCM 10 marzo 2017, è attribuito per 250 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2017 alle città metropolitane e per 650 milioni di euro a decorrere dal 2017 alle province delle RSO, in proporzione all'ammontare della riduzione della spesa corrente per l'anno 2016 di ciascuno degli enti;
- art. 20, commi 1 e 1-bis, D.L. n. 50/2017, che prevedono un contributo per l'esercizio delle funzioni fondamentali delle province di 180 milioni per ciascuno degli anni 2017 e 2018 e di 80 milioni annui a decorrere dall'anno 2019 in favore (ripartiti con DM 14 luglio 2017) nonché per l'esercizio delle funzioni fondamentali delle città metropolitane di 12 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018. A seguito dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali il 12 luglio 2017, il contributo in parola è stato integralmente attribuito, per il 2017, alla città metropolitana di Milano (art. 15-quinquies del D.L. n. 91/2017). Il contributo di 12 milioni di euro assegnato per il 2018 dal comma 1-bis del D.L. n. 50/2017 è stato assorbito dai nuovi contributi autorizzati per le medesime finalità dalla legge di bilancio 2018 (comma 838-842, legge n. 205/2017);
- art. 20, comma 3, D.L. n. 50/2017, che autorizza un contributo di 170 milioni di euro per l'anno 2017 per l'attività di manutenzione straordinaria della rete viaria di competenza delle province delle regioni a statuto ordinario (DM 14 luglio 2017);
- art. 25, commi 1 e 2-bis, del D.L. n. 50/2017: che stabilisce che una quota del fondo investimenti, di cui al comma 140, articolo 1, della legge n.

232/2016, per un importo pari a 64 milioni di euro per l'anno 2017, 118 milioni di euro per l'anno 2018, 80 milioni di euro per l'anno 2019 e 44,1 milioni di euro per l'anno 2020, è attribuita alle province e città metropolitane per il finanziamento di interventi in materia di edilizia scolastica. Il comma 2-bis dispone, altresì, l'attribuzione di ulteriori 15 milioni di euro per l'anno 2017, in favore di province e città metropolitane, per il finanziamento delle medesime attività di edilizia scolastica (D.M. Istruzione 8 agosto 2017);

- art. 15-quinquies, comma 2, D.L. n. 91/2017, che assegna alle province e alle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, per l'esercizio delle funzioni fondamentali un contributo complessivo di 100 milioni di euro per l'anno 2017, di cui 72 milioni di euro a favore delle province e 28 milioni di euro a favore delle città metropolitane (ripartito con D.M. interno 29 settembre 2017 e D.M. 4 ottobre 2017);
- art. 1, comma 70, legge n. 205/2017, che reca un contributo per il 2018, di 75 milioni, per l'esercizio delle funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali e ai servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni o per quelli in situazione di svantaggio, attribuite alle province, alle città metropolitane o ai comuni,
- art. 1, comma 838, legge n. 205/2017, che autorizza un contributo di 428 milioni in favore delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario per l'anno 2018, per il finanziamento delle funzioni fondamentali, che viene ripartito per 317 milioni in favore delle province e per 111 milioni in favore delle città metropolitane, ed un ulteriore contributo di 110 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di 180 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 (ripartiti, per le città metropolitane con il DM interno 7 febbraio 2018 e per le province con il D.M. 19 febbraio 2018);
- art. 1, comma 1076, legge n. 205/2017, che prevede il finanziamento degli interventi relativi a programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di province e città metropolitane per una spesa di 120 milioni di euro per il 2018 e di 300 milioni per ciascuno degli anni dal 2019 al 2023.

## Unioni e fusioni di comuni

*Nuove regole per le unioni e la fusione di comuni e misure per incentivare la loro istituzione sono state introdotte dalla legge 56 del 2014 di riforma delle città metropolitane e delle province. Specifiche disposizioni sono inoltre contenute nelle leggi di bilancio degli ultimi anni e nei provvedimenti di urgenza adottati in materia di enti locali.*

*In materia di gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali la I Commissione della Camera ha svolto una indagine conoscitiva, che si è conclusa il 28 novembre 2016 con l'approvazione di un ampio documento conclusivo.*

### Gli interventi in materia di unioni e fusioni di comuni

La legge n. 56 del 2014 di riforma degli enti locali, oltre a istituire le città metropolitane e a ridefinire profondamente il sistema delle province, ha modificato sensibilmente anche la disciplina sulle unioni e sulle fusioni di comuni.

L'istituto dell'unione di comuni viene semplificata con l'abolizione di una forma speciale di unione, ossia l'unione per l'esercizio facoltativo di tutte le funzioni comunali. Altre disposizioni intervengono poi in materia di organizzazione interna, di *status* degli amministrazioni locali e di funzioni delle unioni di comuni.

Sono, inoltre, stabilite diverse misure agevolative e organizzative per la fusione di comuni volte, da un lato, a tutelare la specificità dei comuni che si sono fusi e dall'altro a mantenere anche nel nuovo comune le eventuali norme di maggior favore e gli incentivi di cui beneficiano i comuni oggetto della fusione. Vengono poi definite alcune disposizioni organizzative di tipo procedurale per regolamentare il passaggio dalla vecchia alla nuova gestione, principalmente per quanto riguarda l'approvazione dei bilanci.

Viene introdotto un nuovo procedimento di fusione di comuni per incorporazione: si prevede che il comune incorporante mantiene la propria personalità e i propri organi, mentre decadono gli organi del comune incorporato.

Altre disposizioni in materia di unioni e fusioni di comuni sono state introdotte principalmente dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 e dalla legge di stabilità 2015.

#### Unione di comuni

La [legge n. 56 del 2014](#) ha mantenute ferme le due tipologie di unione previste già in precedenza: quella, facoltativa, per l'esercizio associato di determinate funzioni e quella obbligatoria per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti per l'esercizio delle funzioni fondamentali da parte dei comuni. Ad entrambe si applicano le modalità definite dall'art. 32 del TUEL (decreto legislativo n. 267 del 2000).

Per le unioni obbligatorie è stato stabilito un ulteriore limite demografico minimo necessario per l'istituzione dell'unione fissato in 3.000 abitanti qualora si tratti di comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane (almeno tre comuni).

Lo Stato e le regioni, secondo le proprie competenze, possono inoltre attribuire alcune funzioni provinciali anche alle unioni di comuni.

L'obbligo di esercizio associato delle funzioni dei piccoli comuni è stato previsto (dal decreto-legge n. 78 del 2010) con la seguente scadenza temporale:

- entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali
- entro il 30 settembre 2014, con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali
- entro il 31 dicembre 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali di cui al comma 27.

Tali termini sono stati prorogati prima al 31 dicembre 2015 (D.L. 192/2014, art. 4, co. 6-bis), poi al 31 dicembre 2016 (D.L. 210/2015, art. 4, co. 4), quindi al 31 dicembre 2017 (D.L. 244/2016, art. 5, co. 6) e infine al 31 dicembre 2018 (legge di bilancio 2018).

Sono individuate le seguenti funzioni fondamentali dei comuni (art. 14, co. 27, DL 78/2010):

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) i servizi in materia statistica.

E', inoltre, funzione fondamentale lo svolgimento, in ambito comunale, delle attività di pianificazione di protezione civile e di direzione dei soccorsi con riferimento alle strutture di appartenenza (D.Lgs. 1/2018, Codice della protezione civile, art. 12, co. 1).

La legge sui [piccoli comuni](#) (L. 158/2017, art. 13), ha, tra l'altro, previsto che i comuni che esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali mediante unione di comuni o unione di comuni montani debbono

svolgere in forma associata anche le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico, e quelle che riguardano l'impiego delle occorrenti risorse finanziarie, anche derivanti dai fondi strutturali dell'Unione europea.

Un'altra serie di modifiche apportate dalla legge n. 56 del 2014 hanno riguardato l'organizzazione interna delle unioni: viene demandato allo statuto la definizione del numero dei componenti del consiglio dell'unione, modificando l'art. 32 del TUEL che ne fissava il numero massimo nella stessa misura di quello previsto per i comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente.

Le modalità di composizione del consiglio devono così garantire non solamente la rappresentanza delle minoranze, ma quella di ogni comune: in pratica ogni comune dovrà avere almeno un proprio rappresentante nel consiglio dell'unione. Inoltre, viene specificato che lo statuto deve indicare le modalità di funzionamento degli organi e la disciplina dei rapporti tra gli organi medesimi. Si è intervenuti anche sulle modalità di adozione dello statuto, che solo in fase di prima attuazione dell'unione viene approvato dai consigli dei comuni partecipanti, mentre il consiglio dell'unione interviene sulle successive modifiche e integrazioni (autonomia statutaria dell'unione). Si prevede che il presidente dell'unione si avvalga obbligatoriamente del segretario comunale di uno dei comuni (comma 105).

Ai sensi del comma 106, lo statuto dell'unione di comuni deve rispettare i principi di organizzazione e di funzionamento e le soglie demografiche minime qualora siano previsti dalle leggi regionali.

In ordine allo **status** degli amministrazioni locali è stata confermata la gratuità dell'esercizio di tutte le cariche negli organi delle unioni di comuni (secondo quanto già prescritto dall'art. 32, co. 3, del TUEL) e prevista l'applicazione delle disposizioni più favorevoli in materia di ineleggibilità, incandidabilità, incompatibilità e inconferibilità relative ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, agli amministratori del comune nato dalla fusione o delle unioni di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, ma solamente per il primo mandato.

Diverse disposizioni hanno riguardato le funzioni delle unioni di comuni.

Una prima serie di norme (comma 110) riguarda le modalità di esercizio in forma associata di alcune funzioni in materia di controllo interno comprese quelle di prevenzione della corruzione introdotte dalla c.d. legge Severino (L. 190/2012) e dai relativi decreti delegati.

In particolare, si prevede che le funzioni di responsabile anticorruzione e di responsabile della trasparenza siano svolte in forma associata per tutti i comuni dell'unione con la nomina di un unico funzionario per ciascuna delle due funzioni.

Si dispone, inoltre, che le funzioni di revisione contabile possono essere demandate ad un revisore unico per le unioni formate da comuni che non superano complessivamente i 10.000 abitanti e, per le altre, da un collegio di revisori, mentre le funzioni di valutazione e controllo di gestione possono essere attribuite dal presidente dell'unione sulla base di un apposito regolamento.

Sempre in materia di funzioni delle unioni è stato previsto:

- l'attribuzione al presidente dell'unione delle funzioni di polizia

- locale, laddove queste siano state conferite all'unione (comma 111);
- l'esercizio della funzione di protezione civile, sul territorio dei comuni che abbiano conferito all'unione tale funzione fondamentale, limitatamente ai compiti di approvazione e aggiornamento dei piani di emergenza e le connesse attività di prevenzione e approvvigionamento, mentre, al verificarsi di situazioni di emergenza, rimangono in capo al sindaco dei singoli comuni dell'unione in qualità di autorità comunale di protezione civile, la direzione dei servizi di emergenza che insistono sul territorio del comune, i compiti di coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite, nonché gli interventi necessari, dandone immediata comunicazione al prefetto e al presidente della giunta regionale (comma 112);
  - il riconoscimento che, nel caso di unioni a cui siano state conferite le funzioni di polizia municipale, la disciplina vigente relativa alle funzioni di polizia giudiziaria si intende riferita al territorio dell'unione (comma 113).

In materia di personale è stato previsto che, in caso di trasferimento di dipendenti dal comune all'unione, le risorse già quantificate dal comune e destinate a finanziare istituti contrattuali ulteriori rispetto al trattamento economico fondamentale, confluiscono nelle risorse dell'unione (comma 114).

Una norma di chiusura, ha disposto l'estensione alle unioni composte da comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti delle disposizioni normative relative ai piccoli comuni (comma 115).

#### Fusione di comuni

Misure agevolative per la fusione di comuni sono state previste in modo particolare dalla legge 56/2014 (commi 116 e seguenti).

In primo luogo, si stabilisce che nei comuni sorti a seguito della fusione di più comuni, lo statuto del nuovo comune possa prevedere "forme particolari di collegamento" tra l'ente locale sorto dalla fusione e le comunità che appartenevano ai comuni originari (comma 116).

Una misura accelerativa del procedimento di adozione dello statuto prevede che i comuni che hanno avviato il procedimento di fusione, possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, definirne lo statuto, che deve essere approvato in testo conforme da tutti i consigli comunali; tale statuto "provvisorio" entra in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino a che non sia eventualmente modificato dagli organi del comune frutto della fusione. Inoltre, si prevede che sia lo statuto del nuovo comune, e non più la legge regionale che lo istituisce, a contenere misure adeguate per assicurare alle comunità dei comuni oggetto della fusione forme di partecipazione e di decentramento dei servizi (comma 117).

Si prevedono poi le seguenti ulteriori misure agevolative:

- le norme di maggior favore previste per comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e per le unioni di comuni continuano ad applicarsi anche al nuovo comune frutto della fusione di comuni con meno

di 5.000 abitanti (comma 118);

- il nuovo comune può utilizzare i margini di indebitamento consentiti anche ad uno solo dei comuni originari, anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino possibili ulteriori spazi di indebitamento (comma 119);
- l'obbligo di esercizio associato delle funzioni comunali fondamentali, previsto per i comuni con meno di 5.000 abitanti, viene attenuato e in alcuni casi derogato in caso di fusione. In particolare: la legge regionale può fissare una diversa decorrenza dell'obbligo o rimodularne i contenuti; in ogni caso, in assenza di legge regionale, i comuni derivanti dalla fusione con popolazione di almeno 3.000 abitanti (2.000 se montani) sono esentati dall'obbligo per la durata di un mandato elettorale (comma 121)
- l'istituzione del nuovo comune non priva i territori dei comuni estinti dei benefici stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali in loro favore; inoltre, il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai comuni estinti al nuovo comune è esente da oneri fiscali (comma 128).

Vengono poi definite alcune disposizioni organizzative di tipo procedurale per regolamentare il passaggio dalla vecchia alla nuova gestione, principalmente per quanto riguarda l'approvazione dei bilanci; anche in questo caso l'obiettivo è di agevolarne la fusione.

In particolare si prevede che:

- i sindaci dei comuni che si fondono coadiuvano il commissario nominato per la gestione del comune derivante da fusione fino all'elezione del sindaco e del consiglio comunale del nuovo comune; in particolare i sindaci, riuniti in comitato consultivo, esprimono parere sullo schema di bilancio e in materia di varianti urbanistiche (comma 120);
- gli incarichi esterni eventualmente attribuiti ai consiglieri comunali dei comuni oggetto di fusione e gli incarichi di nomina comunale continuano fino alla nomina dei successori (comma 122);
- le risorse destinate ai singoli comuni per le politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale, previste dal contratto collettivo di lavoro del comparto e autonome locali del 1° aprile 1999, sono trasferite in un unico fondo del nuovo comune con la medesima destinazione (comma 123);
- tutti gli atti, compresi bilanci, dei comuni oggetto della fusione restano in vigore fino all'entrata in vigore dei corrispondenti atti del commissario o degli organi del nuovo comune (comma 124, lett. a);
- i revisori dei conti decadono al momento dell'istituzione del nuovo comune; fino alla nomina del nuovo organo di revisione contabile le funzioni sono svolte dall'organo di revisione in carica nel comune più popoloso (comma 124, lett. b);
- al nuovo comune si applicano le disposizioni dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale dell'estinto comune di maggiore dimensione demografica fino

- all'approvazione del nuovo statuto (comma 124, lett. c);
- il bilancio di previsione del nuovo comune deve essere approvato entro 90 giorni dall'istituzione dal nuovo consiglio comunale, fatta salva l'eventuale proroga disposta con decreto del Ministro dell'interno (comma 125, lett. a);
  - ai fini dell'esercizio provvisorio, si prende come riferimento la sommatoria delle risorse stanziata nei bilanci definitivamente approvati dai comuni estinti nell'anno precedente (comma 125, lett. b);
  - il nuovo comune approva il rendiconto di bilancio dei comuni estinti e subentra negli adempimenti relativi alle certificazioni del patto di stabilità e delle dichiarazioni fiscali (comma 125, lett. c);
  - ai fini della determinazione della popolazione legale, la popolazione del nuovo comune corrisponde alla somma della popolazione dei comuni estinti (comma 126);
  - l'indicazione della residenza nei documenti dei cittadini e delle imprese resta valida fino alla scadenza, anche se successiva alla data di istituzione del nuovo comune (comma 127);
  - i codici di avviamento postale dei comuni preesistenti possono essere conservati nel nuovo comune (comma 129).

Di particolare rilievo, l'introduzione da parte della legge 56/2014 di una nuova modalità di fusione di comuni, ossia della fusione per "incorporazione", da parte di un comune incorporante, di un comune contiguo "incorporato".

Fermo restando quanto previsto dall'articolo 15 del TUEL (l'incorporazione è disposta con legge regionale e si procede a *referendum* tra le popolazioni interessate), il nuovo procedimento prevede che il comune incorporante mantiene la propria personalità e i propri organi, mentre decadono gli organi del comune incorporato. A tutela di quest'ultimo si prevede che lo statuto del comune incorporante sia integrato da adeguate misure di partecipazione e di decentramento (comma 130).

I comuni sorti da fusione dispongono di tre anni di tempo per l'adeguamento alle norme vigenti in materia di omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e di razionalizzazione delle partecipazioni a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione (comma 133).

## Indagine conoscitiva

Al tema della gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali è stata dedicata particolare attenzione nell'attività conoscitiva del Parlamento nel corso della legislatura: la I Commissione della Camera ha approvato, nella [seduta del 28 novembre 2016](#), un documento conclusivo adottato al termine di un'indagine conoscitiva sul tema.

Nel documento si evidenzia, in particolare, come l'esperienza di razionalizzazione nella gestione associata delle funzioni comunali avviata con il decreto-legge n. 78 del 2010 e rafforzata con l'approvazione della legge n. 56 del 2014, pur non avendo raggiunto l'obiettivo prefissato di organizzare in unione tutti i comuni inferiori o

uguali a 5000 abitanti, è da valutare positivamente per il processo di riordino istituzionale che ha avviato. Viene infatti ricordato come l'esperienza delle unioni fino al 2009 riguardava pochissimi comuni in Italia; al 4 ottobre 2016, conta invece l'istituzione di 536 unioni di comuni relative a 3.105 comuni, di cui 1.004 comuni con popolazione inferiore ai 1000 abitanti. Un dato significativo che ha comportato, se si affronta il tema della riduzione dei costi su scala nazionale e in una prospettiva diacronica, miglioramenti sul fronte della efficienza nella erogazione dei servizi e delle economie di spesa, anche se in diversi casi – viene posto in rilievo nel documento - è ancora evidente l'adesione all'obbligo normativo in termini formali con una moltiplicazione degli uffici anziché con una sostanziale razionalizzazione degli stessi per una reale gestione associata delle funzioni. Nel documento conclusivo – accanto ad un'analisi ragionata dei dati di riferimento e ad un'illustrazione del quadro legislativo statale e regionale - si ripercorrono quindi i principali elementi di criticità incontrati negli ultimi anni enucleando alcune possibili soluzioni e prospettive, ribadendo la centralità degli enti locali nell'ordinamento istituzionale nazionale, quali soggetti direttamente eletti dai cittadini, erogatori di servizi e funzioni primarie per la vita di cittadini e imprese, e importanti motori di sviluppo locale.

### Gli incentivi alle unioni e fusioni di comuni

Nel corso della XVII legislatura, anche a seguito delle innovazioni introdotte dalla legge n. 56/2014 (c.d. legge "Delrio"), sono state emanate numerose disposizioni volte ad incentivare dal punto di vista finanziario, i processi di aggregazione e di gestione associata delle funzioni, con particolare riguardo alla fusione di comuni.

A partire dal 2014, nell'ambito della dotazione del Fondo di solidarietà comunale - che rappresenta il fondo per il finanziamento dei comuni anche con finalità di perequazione - è stato costituito un accantonamento di risorse destinato in favore delle unioni e delle fusioni di comuni per un importo non inferiore a complessivi 60 milioni annui.

Tale finanziamento, introdotto limitatamente al triennio 2014-2016 dall'articolo 1, comma 730, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014), è stato consolidato a decorrere dal 2016 dalla legge di stabilità per il 2016 (comma 17, lettera b), legge n. 208/2015). In particolare, la norma assegna:

- una quota non inferiore a 30 milioni di euro, ad incremento del contributo spettante alle unioni di comuni, ai sensi dell'articolo 53, comma 10, della n. 388/2000 (attualmente pari a circa 10 milioni di euro);
- una quota non inferiore a 30 milioni di euro ai comuni istituiti a seguito di fusione, ai fini dell'erogazione del contributo straordinario ad esse spettante, nei dieci anni successivi la fusione, ai sensi dell'articolo 20 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95.

Le risorse suddette si sono venute ad aggiungere a quelle, molto limitate, già stanziare dal 2007 per tali finalità (articolo 1, comma 164, legge n. 662/1996)

nell'importo si 1,5 milioni di euro, destinato ad incentivare sia la fusione che le unioni di comuni. Poiché le fusioni tra comuni sono state, almeno fino questi ultimi anni, di numero molto esiguo, la gran parte di tali risorse è stata, di fatto, assegnata alle unioni di comuni.

A seguito della riforma Delrio, si è registrato un crescente interesse da parte dei comuni, soprattutto di quelli di ridotta dimensione demografica, nei confronti di queste nuove forme di governance, anche in risposta al difficile quadro finanziario e ordinamentale che ha caratterizzato il comparto degli enti locali in questi ultimi anni. Numerose disposizioni, soprattutto di carattere finanziario, sono state emanate per incentivare i processi di accorpamento tra i comuni, ed in particolare per favorire la fusione di comuni, incrementando la dotazione finanziaria stanziata nel bilancio dello Stato per l'erogazione dei contributi straordinari ad esse spettanti ed accrescendo l'entità del contributo erogabile ai singoli comuni.

Si rammenta che al fine di favorire la fusione dei comuni, l'articolo 15, comma 3 del D.Lgs. n. 267/2000 (Testo Unico enti locali) prevede che lo Stato eroghi appositi contributi straordinari per i dieci anni decorrenti dalla fusione stessa, commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono.

Dal 2013, con l'articolo 20 del D.L. n. 95/2012, tale contributo straordinario è commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 - ultimo anno di assegnazione dei contributi erariali ordinari, poi soppressi dalla normativa sul federalismo fiscale - nel limite degli stanziamenti finanziari allora previsti

Il contributo non riguarda, si segnala, gli enti locali appartenenti ai territori delle regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta nonché gli enti locali appartenenti alle province autonome di Trento e Bolzano, in quanto trattasi di territori in cui vige una speciale disciplina per l'attribuzione dei trasferimenti agli enti locali.

In particolare, con il D.L. n. 90/2014, il contributo straordinario in questione è stato esteso alle fusioni per incorporazione ed è stato introdotto un limite massimo al contributo medesimo per ciascun beneficiario, che, pur commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, è stato fissato nella misura non superiore a 1,5 milioni di euro, per le fusioni realizzate dal 2012.

La disciplina del contributo è stata poi modificata dalla legge di stabilità per il 2016 (art. 1, commi 17-18, legge n. 208/2015) che, oltre ad aver stabilizzato a regime, come già ricordato, la destinazione di risorse in favore delle unioni e delle fusioni di comuni nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale, per complessivi 60 milioni annui, ha innalzato sia la misura di commisurazione del contributo spettante a ciascun comune dal 2016, al 40 per cento dei trasferimenti attribuiti nel 2010 (in luogo del precedente 20%), sia il limite massimo del contributo per ciascun beneficiario, fino a 2 milioni di euro.

Con riferimento specifico al calcolo del contributo straordinario assegnato alle fusioni, la percentuale di riferimento rispetto ai contributi assegnati nel 2010 è stata ulteriormente aumentata dalle ultime due leggi di bilancio, che, fermo restando il limite massimo di 2 milioni del contributo per ciascun beneficiario, l'hanno portata, dapprima, al 50 per cento per l'anno 2017 (art. 1, comma 447, legge n. 232/2016) e, da ultimo, al 60 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 a decorrere dal 2018 (art. 1, comma 868, legge n. 205/2017).

A decorrere dal 2018, dunque, ai comuni risultanti da fusione o da fusione per incorporazione spetta un contributo pari al 60% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite massimo di 2 milioni del contributo per ciascun beneficiario, stabilito dal comma 17, lettera b), legge n. 208/2015.

Per quel che concerne le risorse finanziarie stanziare per la concessione del contributo straordinario alle fusioni nonché per le unioni di comuni – iscritte sul capitolo 1316 (Fondo ordinario) dello stato di previsione del Ministero dell'interno - sono quelle autorizzate dalle seguenti autorizzazioni legislative:

- articolo 1, comma 164, della legge n. 662/1996 (legge finanziaria per il 1997), per un importo pari a 1,5 milioni di euro annui per la fusione e l'unione di comuni. Va precisato che poiché le fusioni tra comuni sono state, finora, di numero molto esiguo, la gran parte di tali risorse è stata, di fatto, assegnata alle unioni di comuni;
- articolo 1, comma 730, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014) che ha stabilito la destinazione, nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale, di complessivi 60 milioni annui in favore del finanziamento delle unioni e delle fusioni di comuni, di cui 30 milioni in favore delle fusioni e 30 milioni ad incremento del contributo spettante alle unioni. Tali contributi sono stati consolidati a decorrere dal 2016, dalla legge di stabilità 2016 (art. 1, comma 17, lett. b), legge n. 208/2015);
- ulteriori 5 milioni annui sono stati assegnati ad incremento del contributo straordinario in sede di ripartizione, con DPCM 10 marzo 2017, del «Fondo da ripartire per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali solo in termini di saldo netto da finanziare», istituito dall'art. 1, comma 433, della legge n. 232/2016 (legge di bilancio 2017);
- l'articolo 14 del D.L. n. 50/2017 ha incrementato le risorse destinate alla concessione del contributo per i comuni che danno luogo alla fusione, di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018. Inoltre, sempre ad incremento delle risorse destinate al contributo straordinario, il D.L. n. 50/2017 ha disposto nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale la costituzione di un accantonamento di 25 milioni di euro che a decorrere dal 2022 sarà destinato ad incremento delle risorse destinate all'erogazione del contributo straordinario previsto per i comuni che danno luogo alla fusione, o alla fusione per incorporazione (fino a tale data, l'accantonamento viene, invece, destinato ai comuni che, a seguito dell'applicazione dei criteri perequativi di ripartizione delle risorse del Fondo medesimo, presentino un differenziale negativo tra la dotazione netta delle risorse ad essi attribuite rispetto all'ammontare delle risorse storiche di riferimento);
- da ultimo, la legge di bilancio per il 2018 ha disposto un ulteriore incremento delle risorse finanziarie destinate alla concessione dei contributi per le fusioni di comuni, di un importo pari a 10 milioni annui a decorrere dal 2018 (art. 1, comma 869, legge n. 205/2017).

Si ricorda, infine, che la legge n. 158/2017, che contiene misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, prevede che possano beneficiare di tali misure, tra cui l'accesso al Fondo per lo sviluppo strutturale ivi istituito, anche i comuni istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti.

Oltre agli incentivi di natura finanziaria, nell'ordinamento sono previste ulteriori misure incentivanti ai processi di unione e fusione di comuni.

Tra queste si ricorda, il comma 450 della legge n. 190/2014, come di recente modificato dall'art. 21 del D.L. n. 50/2017, con il quale si dispone che ai comuni istituiti a seguito di fusione, fermi restando il divieto di superamento della somma della media della spesa di personale sostenuta da ciascun ente nel triennio precedente alla fusione e il rispetto del limite di spesa complessivo definito a legislazione vigente e comunque nella salvaguardia degli equilibri di bilancio, non si applicano, nei primi cinque anni dalla fusione, i vincoli e le limitazioni relativi alle facoltà assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato. Per le unioni, il comma 450 della legge n. 190/2014 ha previsto che per i comuni che esercitano obbligatoriamente in forma associata – vale a dire mediante unione ovvero mediante convenzione – le proprie funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 14 del D.L. n. 78 del 2010, le spese di personale e le facoltà di assunzione sono considerate "in maniera cumulata" tra i comuni medesimi mediante "forme di compensazione" tra gli stessi, nel rispetto dei vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e dell'invarianza della spesa complessiva (art. 1, comma 450, lett. b)).

L'art 1, co 229, della legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015), inoltre, autorizza dall'anno 2016 i comuni istituiti dal 2011 per effetto di fusioni, nonché le unioni di comuni, fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, ad assumere personale a tempo indeterminato nel limite del cento per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente.

Con riferimento ai vincoli di finanza pubblica, si rammenta come le unioni di comuni siano sempre state escluse dall'applicazione del patto di stabilità interno. Da ultimo, la legge Delrio (art. 1, comma 104, legge n. 56/2014) ha abrogato la disposizione - contenuta all'art. 16, comma 3, del D.L. n. 138/2011 - che prevedeva che l'applicazione dai vincoli del patto decorresse dall'anno 2014.

Per i comuni istituiti a seguito di fusioni si prevedeva una applicazione del patto di stabilità interno dal quinto anno successivo a quello della loro istituzione (anziché dal terzo come previsto per gli altri enti di nuova istituzione).

Anche con il passaggio al pareggio di bilancio, i comuni istituiti per fusione entro il 1° gennaio 2016 sono stati comunque esclusi (articolo 4, comma 4, D.L. n. 210/2015) dall'applicazione della nuova regola contabile (disciplinata per il 2016 dall'art. 1, commi 709-734, L. 208/2015), che ora garantisce il concorso degli enti locali agli obiettivi di finanza pubblica in sostituzione del patto di stabilità.

Tuttavia, con la messa a regime del vincolo in questione, e cioè a decorrere dal 2017, anche i comuni istituiti a seguito dei processi di fusione (enti derivanti da fusione per unione o gli enti incorporanti a seguito di fusione per incorporazione) previsti dalla legislazione vigente, che hanno concluso tali processi entro la data del 1° gennaio 2016, sono assoggettati all'obbligo del concorso agli obiettivi di finanza pubblica.

Nell'ambito della disciplina del pareggio di bilancio, si ricorda, peraltro, la normativa di favore, introdotta a partire dal 2016, per gli enti istituiti a seguito di fusione, ai fini dell'assegnazione degli spazi finanziari nell'ambito della procedura delle [intese](#)

regionali e dei patti di solidarietà nazionale , che hanno come obiettivo, si ricorda, il pieno utilizzo degli spazi finanziari disponibili all'interno del sistema degli enti territoriali per permettere il rilancio degli investimenti sul territorio. Tali spazi sono, infatti, assegnati tenendo conto prioritariamente delle richieste avanzate dai comuni istituiti nel quinquennio precedente all'anno di riferimento a seguito di fusione. Per ciascun esercizio del triennio 2017-2019, sono considerati esclusivamente i comuni per i quali i processi di fusione si sono conclusi entro il 1° gennaio dell'esercizio di riferimento.

A partire dal 2018, inoltre, ai sensi del comma 486-bis, come introdotto dal comma 874, lett. b) dell'articolo 1 della legge n. 205/2017, i comuni facenti parte di un'unione di comuni, che hanno delegato le funzioni connesse alla realizzazione di opere pubbliche, possono richiedere spazi finanziari, ai fini dell'effettuazione di spese di investimento nell'ambito delle intese regionali e dei patti nazionali, di cui all'articolo 10 della legge n. 243/2012, per la quota di contributi trasferita all'unione stessa per investimenti in opere pubbliche riferite alla medesima delega di funzioni.

Tra le misure incentivanti per la fusione, si rammenta, infine, per completezza, il D.L. n. 50/2017, che consente ai comuni risultanti da fusione di mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, anche ove non istituiscano municipi, e non oltre il quinto (in luogo dell'ultimo) esercizio finanziario del nuovo comune (art. 22), e la legge di bilancio per il 2018 che ha disposto una deroga alla proroga del blocco degli aumenti delle aliquote regionali e comunali, per il 2018, a favore dei comuni istituiti a seguito di fusione, al fine di consentire, a parità di gettito, l'armonizzazione delle diverse aliquote (art. 1, comma 37, legge n. 205/2017).

## Servizi pubblici locali

*Nel nostro ordinamento la disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale ha subito numerose modifiche, dovute anche alla necessità di armonizzare la normativa nazionale con i principi comunitari. Negli ultimi anni gli interventi del legislatore si sono concentrati sull'assetto organizzativo per lo svolgimento dei servizi di interesse economico generale. In particolare, è stato introdotto l'obbligo per gli enti locali di partecipare agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali ed è intervenuta la legge Delrio che ha riconosciuto in capo alle città metropolitane la titolarità, quale funzione fondamentale, dei compiti di organizzazione dei servizi di interesse generale di ambito metropolitano. Inoltre con il nuovo Codice appalti è stata recepita la disciplina in materia di affidamenti in house dettata dalle direttive europee in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali.*

*Non è invece giunto a conclusione il tentativo di riordinare in modo organico le disposizioni vigenti in modo da rendere intelleggibili le regole applicabili in materia per le amministrazioni e gli operatori del settore. Infatti, la norma di delega per l'adozione di un Testo unico dei servizi pubblici locali non ha concluso il proprio iter, anche alla luce della sopravvenuta giurisprudenza costituzionale sulle forme di coinvolgimento delle regioni nel percorso istitutivo.*

### L'affidamento dei servizi pubblici locali

Sulle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali (SPL) di rilevanza economica si sono succedute **diverse discipline**, specie nel corso della XVI legislatura, nella cui successione temporale si sono inserite sia un'abrogazione referendaria (2011) sia una pronuncia di illegittimità costituzionale (2012). Tali interventi si sono succeduti in un ristretto contesto temporale e sono stati adottati, per lo più, con provvedimenti d'urgenza.

In particolare, il riferimento generale per la disciplina applicabile nell'ordinamento italiano in materia di affidamento del servizio è rappresentato dalla normativa europea (direttamente applicabile) relativa alle regole concorrenziali minime per le gare ad evidenza pubblica che affidano la gestione di servizi pubblici di rilevanza economica (Corte cost., sentenza n. 24 del 2011).

La **sentenza n. 199 del 2012** della Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, (conv. L. n. 148/2011), nella parte in cui tale disposizione, rubricata come «Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea», detta la nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica in luogo dell'art. 23- bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, abrogato a seguito del referendum del 12 e 13 giugno 2011. Secondo la Corte, infatti, costituisce effettivamente ripristino della normativa abrogata, considerato che essa introduce una nuova disciplina della materia, «senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina normativa preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti», in palese contrasto, quindi, con l'intento perseguito mediante il referendum abrogativo.

Secondo la normativa dell'Unione europea gli enti locali possono procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali attraverso:

- esternalizzazione a terzi mediante procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- società mista pubblico-privata, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto;
- gestione diretta da parte dell'ente locale, cosiddetta gestione "*in house*", purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario, e vi sia il rispetto dei vincoli normativi vigenti. In particolare, la giurisprudenza comunitaria consente la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale, allorché l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la «speciale missione» dell'ente pubblico (art. 106 TFUE), alle sole condizioni del capitale totalmente pubblico della società affidataria, del cosiddetto controllo "analogo" (il controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario deve essere di "contenuto analogo" a quello esercitato dall'aggiudicante sui propri uffici) ed infine dello svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante.

Per i servizi a rete di rilevanza economica il soggetto che affida il servizio deve tener conto sia della disciplina comunitaria sia delle norme nazionali settoriali.

La scelta delle modalità di affidamento del servizio è rimessa dalla normativa vigente all'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale, al quale partecipano obbligatoriamente gli enti locali, sulla base di una relazione, da rendere pubblica sul sito internet dell'ente stesso, che deve dare conto "delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche (se previste)" (art. 34, co. 20-25, del D.L. n. 179 del 2012, convertito da L. n. 221/2012). Obiettivi dell'obbligo di pubblicare la relazione sono:

- il rispetto della disciplina europea;
- la parità tra gli operatori;
- l'economicità della gestione;
- l'adeguata informazione della collettività di riferimento.

Pertanto, la scelta della modalità di affidamento risulta rimessa alla valutazione dell'ente locale, nel presupposto che la discrezionalità in merito sia esercitata nel rispetto dei principi europei; di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi. Da tale disciplina sono stati espressamente esclusi i servizi di distribuzione di gas naturale e di distribuzione di energia elettrica, nonché quelli di gestione delle farmacie comunali.

Gli enti di governo sono tenuti ad inviare le relazioni all'Osservatorio per i servizi pubblici locali, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico, che provvede a pubblicarle nel proprio [portale telematico](#) contenente dati concernenti l'applicazione della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sul territorio (art. 13, co. 25-bis, D.L. 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 9/2014).

La normativa richiamata aveva previsto anche una disciplina transitoria (art. 34, co. 21), disponendo che gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea, dovevano essere adeguati entro il 31 dicembre 2013. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza, gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento, prescrivendo, comunque, che il mancato adempimento degli obblighi previsti determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013. In deroga a quanto previsto dalla disposizione originaria, nel corso della XVII legislatura è stata disposta la proroga della durata degli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del D.L. n. 179/2012 (18 ottobre 2012) fino al subentro del nuovo gestore e comunque non oltre il 31 dicembre 2014 (art. 13, co. 1, D.L. n. 150/2013, conv. dalla L. n. 15/2014). Inoltre, si è stabilito che la mancata deliberazione dell'affidamento entro il termine del 30 giugno 2014 comporta l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Prefetto competente per territorio, le cui spese sono a carico dell'ente inadempiente, che provvede agli adempimenti necessari al completamento della procedura di affidamento entro il 31 dicembre 2014. Il mancato rispetto del termine comporta la cessazione degli affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea alla data del 31 dicembre 2014.

Disposizioni particolari sono state stabilite per gli " affidamenti diretti" (cioè senza gara) in essere alla data di entrata in vigore del D.L. n. 179/2012 (18 ottobre 2012), anche se non conformi alla normativa europea. Per questi era inizialmente previsto che cessassero alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto; mentre gli affidamenti che non prevedevano una data di scadenza sarebbero cessati, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2020 (art. 34, co. 22). Tale particolare regime veniva previsto solo a condizione che gli affidamenti: fossero stati assentiti alla data del 1° ottobre 2003; riguardassero società a partecipazione pubblica già quotate in borsa alla data del 1° ottobre 2003 ovvero società da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile.

A seguito delle procedure di infrazione UE n. 2012/2050 e 2011/4003, nel 2015 il legislatore è nuovamente intervenuto sulla questione, disponendo che:

- a) siano salvi gli affidamenti diretti assentiti a società a partecipazione pubblica già quotate in mercati regolamentati prima del 31 dicembre 2004 e a quelle da esse controllate. Tali affidamenti, come già previsto, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto, oppure entro il 31 dicembre 2020, se gli affidamenti non prevedono una data di scadenza;
- b) gli affidamenti diretti a società poste, dopo il 31 dicembre 2004, sotto il controllo di società quotate, a seguito di operazioni societarie effettuate in assenza di procedure conformi alle disposizioni dell'Unione europea, cessano improrogabilmente, e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2018, oppure alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto, se anteriore al 31 dicembre 2018 (art. 8, L. n. 115/2015, che ha sostituito l'art. 34, co. 22, del D.L. 179/2012).

## [Il nuovo codice appalti e le previsioni sull'affidamento in house](#)

Con il [nuovo Codice appalti](#) (D.Lgs. n. 50/2016), così come modificato dal decreto correttivo (D.Lgs. n. 56/2017), sono state recepite le disposizioni in materia di affidamenti **in house** contenute nelle direttive europee in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali (acqua, energia, trasporti e servizi

postali).

Si tratta dell'art. 17 della direttiva 2014/23/UE (Concessioni tra enti nell'ambito del settore pubblico), dell'art. 12 della direttiva 2014/24/UE (Appalti pubblici tra enti nell'ambito del settore pubblico), dell'art. 28 della direttiva 2014/25/UE (Appalti tra amministrazioni aggiudicatrici), i quali - con identiche disposizioni - disciplinano tipologie di concessioni e di appalti che presentano caratteristiche tali da poter essere escluse dall'ambito di applicazione della normativa europea in materia di procedure di affidamento dei contratti pubblici e da consentire il ricorso all'affidamento *in house*. Tra le disposizioni europee richiamate, la previsione di cui all'art. 12 della direttiva 2014/24/UE, che disciplina l' *in house* nei settori classici, può essere assunta a paradigma anche per l' *in house* nell'ambito delle concessioni e dei settori speciali, vista l'identità dei testi normativi specifici. Il citato art. 12 ha definito le condizioni che necessitano ai fini dell'esclusione, dall'ambito di applicazione della direttiva stessa, di un appalto pubblico aggiudicato da un'amministrazione a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato.

Già prima della codificazione normativa europea, la giurisprudenza europea e quella nazionale avevano avuto modo di elaborare indici identificativi da utilizzare per verificare la legittimità del ricorso all' *in house providing*: la totale partecipazione pubblica; il controllo analogo, anche congiunto nel caso di affidamento *in house* in favore di società partecipata da più enti pubblici; la prevalenza dell'attività con l'ente affidante. La formulazione della disciplina dell' *in house* recata dalle citate direttive ha recepito la giurisprudenza della Corte di Giustizia sui requisiti dell' *in house*, introducendo, tuttavia, alcune innovazioni, che sono state diffusamente illustrate, tra gli altri, nel parere del Consiglio di Stato n. 298/2015.

Il nuovo Codice, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle citate Direttive, disciplina tutti i presupposti per gli affidamenti *in house* (art. 5). Accanto a ciò il Codice prevede che, per poter legittimamente affidare un contratto con modalità *in house*, avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti devono effettuare preventivamente una valutazione della congruità economica dell'offerta formulata del soggetto *in house*, avendo riguardo all'oggetto e al valore della prestazione (art. 192).

Inoltre è disposta l'istituzione presso l'ANAC dell' elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*. L'iscrizione in tale elenco deve avvenire secondo le modalità e i criteri definiti dall'ANAC e consente di procedere mediante affidamenti diretti dei contratti. Le [linee guida](#) adottate dall'Autorità prevedono anche che, con riferimento ai servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, gli enti di governo degli ambiti ottimali istituiti devono richiedere l'iscrizione nell'Elenco, indicando nella domanda di iscrizione gli enti locali partecipanti.

## L'organizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica

Per rendere più efficiente la gestione dei servizi e favorire i processi di

aggregazione dei gestori, il legislatore è intervenuto a dettare una disciplina in materia di organizzazione per lo svolgimento dei servizi pubblici locali (art. 3-bis, D.L. n. 138/2011, introdotto dall'art. 25, co. 1, del D.L. n. 1/2012). In base a tale disciplina - che si applica solo ai servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica - spetta alle Regioni e alle province autonome il compito di:

- individuare ambiti o bacini territoriali che consentano di sfruttare economie di scala e di differenziazione. Gli ambiti devono essere: ottimali, omogenei, di dimensione normalmente non inferiore a quella del territorio provinciale. E' riconosciuta alle Regioni la possibilità di derogare alla dimensione provinciale, individuando ambiti di dimensione diversa. Ciò purché la scelta sia motivata in base a criteri di differenziazione territoriale e socio economica e rispetto a specifiche caratteristiche del servizio;
- istituire o designare gli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali. Ad essi la legge riserva in via esclusiva le seguenti funzioni: organizzazione del servizio; scelta della forma di gestione; affidamento della gestione; controllo della gestione; determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza (art. 3-bis, comma 1-bis, del D.L. n. 138/2011, introdotto dall'art. 34 del D.L. n. 179/2012).

È, in ogni caso, fatta salva l'organizzazione per ambiti di singoli servizi già prevista da normative di settore e da disposizioni regionali e già avviata mediante costituzione di bacini di dimensioni non inferiori alla dimensione provinciale, anche sulla base di direttive europee.

In base al testo originario del decreto, le regioni avrebbero dovuto provvedere alla definizione del perimetro degli ambiti e alla designazione dei relativi enti di governo entro il 30 giugno 2012, termine la cui inutile decorrenza autorizzava il Consiglio dei Ministri ad esercitare i poteri sostitutivi di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 a tutela dell'unità giuridica ed economica.

Nel corso della XVII legislatura, su tale disciplina sono intervenute alcune modifiche. Dapprima il legislatore ha previsto, in caso di mancata istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale, l'esercizio di poteri sostitutivi da parte del prefetto, in modo da provvedere al compimento degli adempimenti necessari al completamento della procedura di affidamento entro il 31 dicembre 2014 (art. 13, co. 2, D.L. n. 150/2013).

Successivamente è stato introdotto l'obbligo per gli enti locali di partecipare agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali o omogenei ( [art. 1, co. 609, L. n. 190/2014](#)). In caso di inottemperanza è attribuito al Presidente della Regione l'esercizio dei poteri sostitutivi, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni. 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 .

Per quanto riguarda il ruolo degli enti locali, la c.d. legge Delrio, che ha dettato la riforma amministrativo-istituzionale degli enti territoriali, disciplina le funzioni dei "nuovi" enti, alcune delle quali interessano anche i servizi pubblici locali di rilevanza economica. In particolare, le città metropolitane hanno la funzione fondamentale di organizzazione dei servizi di interesse generale di ambito metropolitano, inclusi quelli a rete di rilevanza economica (L. 56/2014, art. 1 co. 44).

La legge Delrio impone, inoltre, allo Stato o alle Regioni, in funzione della materia, la soppressione di enti o agenzie (consorzi, società *in house*) alle quali siano state attribuite funzioni di organizzazione dei servizi pubblici di rilevanza economica in ambito provinciale o sub-provinciale, con contestuale riattribuzione di tali funzioni alle province (art. 1, co. 90).

L'ambito di applicazione della disciplina in materia di organizzazione per lo svolgimento dei SPL e, più in generale, delle disposizioni in materia di SPL a rete di rilevanza economica comprende anche il settore dei rifiuti urbani ed i settori sottoposti alla regolazione da parte di un'Autorità indipendente, salvo deroghe espresse (nuovo comma 6-bis dell'art. 3-bis, co. 6-bis, D.L. 138/2011, introdotto dalla legge di stabilità 2015).

## La delega per il TU dei servizi pubblici locali

Nell'ambito del programma di riforme della pubblica amministrazione, approvato con la legge n. 124 del 2015, il Parlamento aveva delegato il Governo a riordinare la intera disciplina dei servizi pubblici locali d'interesse economico generale, compresa la definizione dei criteri per l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi, in base ai principi di concorrenza, adeguatezza, sussidiarietà, anche orizzontale, proporzionalità e in conformità alle direttive europee ( [art. 19 della legge 124/2015](#)). In sede di attuazione della delega legislativa era prevista altresì la necessità di prevedere:

- incentivi e meccanismi di premialità per gli enti locali che favoriscono l'aggregazione delle attività e delle gestioni;
- criteri per la definizione dei regimi tariffari che tengano conto degli incrementi di produttività al fine di ridurre l'aggravio sui cittadini e sulle imprese;
- modalità di tutela degli utenti, inclusi strumenti di tutela non giurisdizionale e forme di consultazione e partecipazione diretta;
- distinzione tra le funzioni di regolazione e controllo e le funzioni di gestione dei servizi, anche attraverso la modifica della disciplina sulle incompatibilità o sull'inconferibilità di incarichi o cariche;
- revisione della disciplina dei regimi di proprietà e gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, nonché di cessione dei beni in caso di subentro;
- attribuzione dei poteri di regolazione e controllo tra i diversi livelli di governo e le autorità indipendenti;
- strumenti per la trasparenza e la pubblicizzazione dei contratti di servizio;
- strumenti di rilevazione, anche attraverso banche dati nazionali già costituite, dei dati economici, industriali, degli obblighi di servizio pubblico imposti e degli *standard* di qualità, nel rispetto dei principi dettati dalla normativa nazionale in materia di trasparenza;
- revisione delle discipline settoriali ai fini di un coordinamento con la disciplina generale in materia di affidamento dei servizi.

In attuazione della delega, il Governo ha trasmesso alle Camere uno schema di decreto legislativo recante il Testo unico sui servizi pubblici di interesse economico ( [Atto del Governo n. 308](#)). Come rilevato nella relazione illustrativa,

l'obiettivo dello schema era dettare una "disciplina generale organica" del settore dei servizi pubblici locali, attraverso un riordino dell'attuale quadro normativo che è "il risultato di una serie di interventi disorganici che hanno oscillato tra la promozione delle forme pubbliche di gestione e gli incentivi più o meno marcati all'affidamento a terzi mediante gara". Dopo l'espressione dei pareri della Camere sullo schema di decreto è intervenuta la [sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016](#) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione di delega nella parte in cui, incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, prevede che i decreti attuativi siano adottati sulla base del parere, anziché dell'intesa, della Conferenza Stato-regioni. Il provvedimento di riforma non è stato quindi pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

## Sicurezza urbana e Polizia locale

*Il tema della sicurezza urbana è stato a lungo oggetto del dibattito parlamentare nella XVII legislatura. Il momento centrale degli interventi normativi sul tema è rappresentato dal provvedimento di urgenza sulla sicurezza delle città, adottato nella metà del 2017. Contestualmente, i diversi profili connessi alla sicurezza urbana sono stati oggetto del lavoro della Commissione d'inchiesta istituita alla Camera dal 2016 per verificare le condizioni di sicurezza e di degrado delle città. Sotto altro profilo, a seguito della ridefinizione del ruolo delle province, conseguente alla legge di riforma del 2014, è stato disposto il transito del personale appartenente al Corpo ed ai servizi di Polizia provinciale nei ruoli degli enti locali per funzioni di polizia municipale. Il riordino complessivo della disciplina della polizia locale è stato altresì oggetto del dibattito parlamentare nell'ambito dell'esame di una serie di proposte di legge presentate alla Camera sul tema.*

### Sicurezza urbana

La sicurezza delle città è stato uno dei temi al centro del dibattito parlamentare per tutta la XVII legislatura e ha trovato una sintesi nell'approvazione nel 2017 di una serie di disposizioni urgenti in materia di sicurezza urbana (DL 17/2017).

Il provvedimento, che definisce la sicurezza urbana quale bene pubblico afferente alla vivibilità e al decoro delle città, in primo luogo, provvede a realizzare un modello di *governance* trasversale e integrato tra i diversi livelli di governo, attraverso la sottoscrizione di appositi accordi tra Stato e Regioni e l'introduzione di patti con gli enti locali. Il provvedimento per la prima volta introduce a livello normativo i concetti di sicurezza integrata e di sicurezza urbana, intendendo, per sicurezza integrata, l'insieme degli interventi assicurati da Stato, regioni ed enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza con la finalità del benessere delle comunità territoriali e, per sicurezza urbana, il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso una serie di interventi, quali quelli di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale delle aree degradate, l'eliminazione dei fattori di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato e gli enti territoriali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni.

Nell'ambito della programmazione e determinazione delle competenze, il provvedimento prevede l'adozione di linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata, adottate, su proposta del Ministro dell'interno, con accordo sancito in sede di Conferenza

Unificata; interconnessione, a livello territoriale, delle sale operative della polizia locale con quelle delle forze di polizia; regolamentazione per l'uso comune di sistemi di sicurezza tecnologica per il controllo delle aree e delle attività a rischio; aggiornamento professionale integrato per operatori di polizia locale e forze di polizia.

Per garantire il necessario sostegno logistico e strumentale alla realizzazione di tali obiettivi possono essere utilizzati gli accordi territoriali di sicurezza integrata per lo sviluppo, che prevedono il coinvolgimento di enti pubblici (economici e non) e soggetti privati.

In secondo luogo, interviene prevalentemente sull'apparato sanzionatorio amministrativo, al fine di prevenire fenomeni che incidono negativamente sulla sicurezza e il decoro delle città, anche in relazione all'esigenza di garantire la libera accessibilità degli spazi pubblici, prevedendo, tra l'altro, la possibilità di imporre il divieto di frequentazione di determinati pubblici esercizi e aree urbane a soggetti condannati per reati di particolare allarme sociale.

Il provvedimento introduce, inoltre, misure incentivanti nei confronti delle regioni per l'implementazione del numero unico europeo 112.

Il tema è stato anche oggetto di indagine da parte della Camera che ha istituito nel 2016 una Commissione d'inchiesta monocamerale per verificare le condizioni di sicurezza e di degrado delle città ed in particolare delle periferie urbane che ha concluso i suoi lavori con l'approvazione della [relazione finale](#) nel dicembre 2017 vertente, in particolare: sul rafforzamento degli strumenti parlamentari e governativi per promuovere e gestire le politiche urbane, sulle politiche per la rigenerazione urbana alla luce degli indirizzi adottati dall'Agenda urbana europea, sulla gestione della sicurezza e sulle e politiche attive per il sociale.

Per quanto riguarda il tema della sicurezza urbana viene, in particolare, evidenziato come, trattandosi di uno dei temi più sentiti dai cittadini, occorre sempre più un'efficace gestione in cui è strategico uno strumento di *governance* a livello locale, che dovrebbe trovare la sua specifica competenza territoriale nell'ambito comunale, in modo da valorizzare l'indispensabile rapporto di prossimità con i cittadini e, nel contempo, il collegamento delle aree degradate con l'intero tessuto urbano. Viene al contempo rilevato come una delle maggiori criticità delle aree urbane sia rappresentata da un deficit di presenza istituzionale che, invece, è necessaria per rispondere alle richieste dei cittadini, nonché per elevare i livelli di sicurezza percepita. Particolarmente significativa viene ritenuta l'attivazione dei patti di sicurezza che consistono in accordi di collaborazione e di solidarietà stipulati tra Stato ed enti locali – sulla base di un accordo quadro sottoscritto il 20 marzo 2017 tra il Ministero dell'interno e Anci – per realizzare azioni congiunte di più livelli di governo e promuovere, anche in via sussidiaria, interventi per rendere effettivo il diritto alla sicurezza. L'attuazione del principio della sussidiarietà, attraverso la valorizzazione del Terzo settore e dell'associazionismo e del volontariato in genere costituisce, inoltre, secondo quanto riportato nella relazione, una leva strategica per una serie di interventi sociali in grado di produrre esternalità di rilievo in grado di aumentare significativamente i livelli di sicurezza. Viene ritenuto in ogni caso fondamentale offrire adeguate risposte alla richiesta di un più serrato controllo del territorio da parte delle forze dell'ordine: i vincoli di bilancio non consentono

significativi aumenti di organico delle forze di polizia mentre, per le strutture, il Ministero dell'interno procede alla razionalizzazione della loro dislocazione in ottemperanza all'articolo 3 del decreto legislativo n. 177/2016. Quest'ultimo testo, tuttavia, potrebbe essere integrato con la previsione di alcuni standard minimi di sicurezza (come ad esempio il numero di presidi e di operatori forze polizia per numero 14 di abitanti), limitatamente alle aree urbane degradate. Oltre al coordinamento delle forze di polizia nazionali, viene evidenziato come sia fondamentale la collaborazione tra le forze di polizia e le polizie locali – che controllano il territorio – e le forze armate che presidiano il territorio, anche attraverso una specifica disciplina in termini di coordinamento, procedure operative, attribuzioni e poteri.

### Politiche integrate per la sicurezza e polizia locale

Nel corso della XVII legislatura la I Commissione della Camera ha esaminato una serie di [proposte di legge](#) in materia di sicurezza urbana e polizia locale senza pervenire tuttavia alla formulazione di un testo unificato.

La maggior parte delle proposte ha per oggetto il coordinamento tra Stato e regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza e il riordino complessivo della disciplina della polizia locale.

Una delle finalità dell'intervento legislativo consiste nella realizzazione di una politica integrata per la sicurezza, in cui tutti i soggetti istituzionali, comuni, province, città metropolitane, regioni e lo Stato concorrono alla realizzazione di tale politica, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze e sulla base di specifici accordi regolati dalla legge.

Altro obiettivo delle proposte di legge, la riforma della Polizia locale, attualmente disciplinata dalla legge quadro del 1986 ([L. 65/1986](#)).

Nell'ambito delle [misure in materia di enti territoriali \(DL n. 78/2015\)](#) è stato disposto il transito del personale appartenente al Corpo ed ai servizi di Polizia provinciale, nei ruoli degli enti locali per funzioni di polizia municipale. Più in particolare, è stato specificato che agli enti di area vasta e alle città metropolitane è attribuita l'individuazione del personale di polizia provinciale necessario per l'esercizio delle loro funzioni fondamentali. Spetta inoltre alle leggi regionali la riallocazione delle funzioni di polizia amministrativa locale e del relativo personale nell'ambito dei processi di riordino delle funzioni provinciali.

Il personale non individuato o non riallocato, in base alle suddette leggi regionali e all'individuazione operata dagli enti di area vasta e dalle città metropolitane, è trasferito ai comuni, singoli o associati. Per il transito sono poste agli enti locali alcune condizioni o facoltà:

- limiti della dotazione organica;
- programmazione triennale dei fabbisogni di personale;
- deroga alle vigenti disposizioni in materia di limitazioni alle spese ed alle assunzioni di personale;
- rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio di riferimento, e sostenibilità di bilancio;

- divieto per gli enti locali - a pena di nullità e fino a quando il personale appartenente al Corpo ed ai servizi di polizia provinciale non sia stato completamente assorbito - di qualsivoglia assunzione per lo svolgimento di funzioni di polizia locale. Fanno eccezione le assunzioni a tempo determinato effettuate dopo l'entrata in vigore del decreto-legge in commento per esigenze di carattere strettamente stagionale e per periodi non superiori a 5 mesi nell'anno solare.

Le modalità e procedure del transito del personale sono state definite con il decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione del 14 settembre 2015.

## Pubblica amministrazione

L'adozione di misure per la riorganizzazione della pubblica amministrazione ha rappresentato il filo conduttore degli interventi normativi degli ultimi anni. Dopo una [consultazione pubblica promossa il 30 aprile 2014](#) sui punti prioritari della riforma della p.a si è giunti all'adozione di una legge quadro che ha delegato il Governo all'adozione di provvedimenti vertenti su ampi settori dell'amministrazione e sulla disciplina del [procedimento amministrativo](#).

Obiettivi principali della legge di riforma sono stati quelli di riorganizzare l'amministrazione statale nel suo complesso, proseguire e migliorare l'opera di digitalizzazione della p.a., riordinare gli strumenti di semplificazione dei procedimenti amministrativi, elaborare testi unici delle disposizioni in materie oggetto di stratificazioni normative.

I [provvedimenti di riforma](#) hanno quindi inciso su diversi settori: conferenza di servizi, SCIA, diritto di accesso, digitalizzazione e trasparenza nella p.a., licenziamento disciplinare, dirigenza sanitaria, ordinamento delle forze di polizia, società partecipate, autorità portuali, enti di ricerca, Comitato italiano paralimpico, Camere di commercio, giustizia contabile. In taluni casi sono seguiti decreti legislativi correttivi ed integrativi, anche al fine di tenere conto della [pronuncia della Corte costituzionale](#) con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della delega che non prevedevano l'intesa quale forma di raccordo con le Regioni.

Al contempo, la valutazione dei dipendenti pubblici ha rappresentato uno dei principali filoni di intervento, in attuazione della quale è stata [oggetta di riordino](#) la disciplina in materia di misurazione e valutazione della *performance* e gli strumenti di valorizzazione del merito.

La [trasparenza delle pubbliche amministrazioni](#) ha rappresentato un'altra linea direttrice dell'azione di intervento degli anni più recenti: sono state, in particolare, oggetto di riordino e rafforzamento le [prescrizioni](#) in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni relative ai titolari di incarichi di amministrazione, di incarichi dirigenziali nonché di collaborazione o consulenza nelle p.a. E' stato altresì introdotto nell'ordinamento l'istituto del c.d. accesso generalizzato o libero ai documenti delle pubbliche amministrazioni - sul modello del *Freedom of Information Act FOIA* statunitense - basato sulla possibilità di chiunque di accedere alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche, ad esclusione di un elenco tassativo di atti sottoposti a regime di riservatezza.

Il Parlamento è altresì intervenuto con una serie di disposizioni che hanno modificato, rispetto a taluni profili, la disciplina della [dirigenza pubblica](#) quali le modalità di accesso, i limiti al trattamento economico, le condizioni per il conferimento degli incarichi, il sistema delle scuole di formazione pubblica della dirigenza. In attuazione della normativa anticorruzione è stata oggetto di riordino la disciplina in materia di inconfiribilità ed incompatibilità degli incarichi.

Per quanto concerne il pubblico impiego, le principali misure adottate riguardano il contenimento delle spese di personale, la stabilizzazione dei precari, le

modalità di [accesso alla pubblica amministrazione](#).

Al fine di consolidare le misure di razionalizzazione e di contenimento delle spese di personale è stata disposta, a più riprese, la proroga di varie disposizioni volte a limitare la crescita dei [trattamenti economici](#), anche accessori, del personale (cd. blocco della contrattazione). Solo con la legge di bilancio per il 2018 (legge n.205/2017) si è arrivati al superamento del blocco della contrattazione, con lo stanziamento delle somme necessarie a far fronte alla ripresa della dinamica stipendiale nel pubblico impiego. Ad oggi risultano rinnovati i CCNL dei comparti Funzioni centrali e Funzioni locali (sottoscritti, rispettivamente, il 12 e il 21 febbraio 2018), mentre sono in corso le trattative nei restanti due comparti (comparto Istruzione e ricerca e comparto Sanità).

Specifiche misure hanno riguardato le [dotazioni organiche della P.A.](#), con particolare riguardo alla limitazione del turn over.

Al fine di contenere il ricorso a forme contrattuali flessibili il legislatore ha introdotto criteri più stringenti per la stipula dei contratti a termine da parte delle pubbliche amministrazioni.

Per consentire il progressivo riassorbimento del precariato, sono state previste specifiche procedure di stabilizzazione e l'espletamento di procedure concorsuali riservate. Per quanto concerne le modalità di accesso alla pubblica amministrazione, il legislatore ha prorogato (a più riprese) la validità delle graduatorie concorsuali, ha promosso il progressivo assorbimento dei vincitori di concorso e, soprattutto, ha previsto un concorso pubblico unico (organizzato dal Dipartimento della funzione pubblica) per il reclutamento di figure professionali comuni a tutte le P.A.

Infine, è stata ridefinita la disciplina della [responsabilità disciplinare](#) dei pubblici dipendenti, con l'obiettivo di accelerare e rendere effettivo l'esercizio dell'azione disciplinare, soprattutto in relazione ai casi di falsa attestazione della presenza in servizio.

## La legge di riforma delle amministrazioni pubbliche e la sua attuazione

*La legge di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (L. 124/2015) ha previsto deleghe legislative volte a riorganizzare ampi settori dell'amministrazione statale e profili della disciplina del lavoro pubblico e del procedimento amministrativo con l'obiettivo di proseguire e migliorare l'opera di digitalizzazione della p.a., di riordinare gli strumenti di semplificazione dei procedimenti nonché di elaborare testi unici delle disposizioni in materie oggetto di stratificazioni normative. In attuazione della legge sono stati approvati numerosi provvedimenti. Alcune disposizioni della legge di delega sono state oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale nella parte in cui, pur incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, hanno previsto che i decreti attuativi siano adottati sulla base di una forma di raccordo con le Regioni, che non è quella dell'intesa ma del semplice parere. A seguito di tale sentenza sono stati adottati alcune misure legislative integrative e correttive dei decreti delegati che erano stati già emanati.*

### La legge di delega

Le deleghe legislative contenute nella [legge n. 124/2015](#) hanno riguardato ampi settori dell'ordinamento, tra cui il codice dell'amministrazione digitale; l'istituto della conferenza di servizi; la segnalazione certificata di inizio attività, c.d. SCIA; la trasparenza delle pubbliche amministrazioni, con l'introduzione del diritto di accesso generalizzato sul modello del *freedom of information act*; il diritto di accesso dei parlamentari ai dati delle pubbliche amministrazioni; i piani e responsabili anticorruzione; la *white list* antimafia; le intercettazioni; il ruolo e le funzioni della Presidenza del Consiglio, l'organizzazione dei ministeri, agenzie governative, enti pubblici non economici, uffici di diretta collaborazione dei ministri; riorganizzazione delle funzioni e del personale delle Forze di polizia, del Corpo forestale dello Stato, dei corpi di polizia provinciale, dei Vigili del fuoco, del Corpo delle capitanerie di porto e della Marina militare; il numero unico europeo 112; il pubblico registro automobilistico; la riforma delle prefetture-UTG; l'ordinamento sportivo; le autorità portuali; le camere di commercio; la dirigenza pubblica e i segretari comunali e provinciali; gli enti pubblici di ricerca; il lavoro pubblico; le società partecipate da pubbliche amministrazioni; i servizi pubblici locali; il processo davanti alla Corte dei conti. Gran parte delle deleghe hanno trovato attuazione nell'arco del 2016, mentre per alcune il termine è scaduto prima dell'adozione dei relativi decreti legislativi.

La legge di riforma della p.a. ha disposto altresì una serie di misure di diretta applicazione. Tra queste, le disposizioni per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi attinenti alle attività produttive e la promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, materia quest'ultima affidata a misure organizzative delle singole amministrazioni sulla base

degli indirizzi indicati dal Presidente del Consiglio con propria direttiva a tal fine adottata.

## I provvedimenti di attuazione

Il processo attuativo ha visto l'adozione di numerosi decreti legislativi vertenti su ampi e diversi settori dell'ordinamento, di cui la [tabella allegata reca un elenco complessivo](#).

Le finalità della riforma, anche alla luce degli indirizzi espressi dall'OCSE e degli obiettivi di efficienza, semplificazione e trasparenza della p.a., sono state richiamate, tra gli altri, nel [parere](#) reso dal Consiglio di Stato su uno dei primi schemi di decreto trasmessi dal Governo.

### Azione amministrativa

Un primo gruppo di provvedimenti ha riguardato una serie di interventi miranti a sostenere e modernizzare l'attività amministrativa, in attuazione degli articoli 1, 2, 4, 5 e 7 della legge delega.

In particolare, sono state revisionate le disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, con l'introduzione, tra l'altro, del *freedom of information act* (D.Lgs. 97/2016) e sono state apportate diverse modifiche al codice dell'amministrazione digitale (D.Lgs. 179/2016).

Sul versante della semplificazione dei procedimenti amministrativi rileva l'adozione del D.P.R. 194/2016 e di due provvedimenti in materia di segnalazione certificata di inizio attività - SCIA (D.Lgs. 126 e 222/2016).

Infine, si ricorda il riordino della conferenza di servizi (D.Lgs. 127/2016).

### Organizzazione della pubblica amministrazione

Il nucleo centrale della riforma ha previsto deleghe legislative (di cui all'art. 8 della legge) incidenti su grande parte dell'organizzazione dell'amministrazione statale, quali la revisione del ruolo e delle funzioni della Presidenza del Consiglio, dell'organizzazione dei ministeri, delle agenzie governative, degli enti pubblici non economici, delle prefetture, delle Forze di polizia.

In sede di attuazione, molteplici interventi hanno riguardato il comparto sicurezza con il riordino delle funzioni delle forze di Polizia e l'assorbimento delle funzioni del Corpo forestale dello Stato (D.Lgs. 177/2016 e D.Lgs. 228/2017), la revisione dei ruoli delle Forze di Polizia (D.Lgs. 95/2017) e la riforma dell'ordinamento dei Vigili del fuoco (D.Lgs. 97/2017).

Altri provvedimenti hanno riguardato le Autorità portuali (D.Lgs. 169/2016), il Comitato italiano paralimpico (D.Lgs. 98/2017) e il Documento unico di circolazione (D.Lgs. 98/2017).

### Lavoro pubblico

Anche il settore del pubblico impiego (artt. 16 e 17 della legge delega) è stato oggetto del processo di riforma, principalmente attraverso una ampia rivisitazione del testo unico del pubblico impiego ad opera del D.Lgs. 75/2017.

Coinvolti nella riforma anche specifici aspetti del lavoro pubblico quali la valutazione della **performance** (D.Lgs. 74/2017) e la regolamentazione del licenziamento disciplinare (D.Lgs. 116/2016).

Il riordino della dirigenza pubblica (oggetto dell'art. 11 della legge delega) ha trovato parziale attuazione con la riforma della dirigenza sanitaria (D.Lgs. 171/2016 e D.Lgs. 126/2017), mentre non è stato emanato il decreto relativo alla disciplina della dirigenza della Repubblica (trasmesso dal Governo alle Camere le quali hanno espresso il prescritto parere) a seguito della **sentenza n. 251 del 2016** della Corte costituzionale con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di delega nella parte in cui, pur incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, prevedono che i decreti attuativi siano adottati sulla base di una forma di raccordo con le Regioni, che non è quella dell'intesa ma del semplice parere.

Da parte del Governo sono state altresì adottate linee guida in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (direttiva del P.C.M. 1° giugno 2017, n. 3, in attuazione dell'art. 14 della legge delega).

#### Società a partecipazione pubblica

La legge delega ha disposto due deleghe per l'adozione di altrettanti testi unici. La prima è stata attuata con l'adozione di un testo unico che raccoglie tutte le disposizioni in materia di società partecipate da pubbliche amministrazioni (D.Lgs. 175/2016 e D.Lgs. 100/2017).

Non è stato emanato l'analogo testo unico dei servizi pubblici locali, a seguito della ricordata pronuncia della Corte costituzionale 251/2016.

#### Altri provvedimenti

Hanno completato il quadro dell'attuazione della legge delega il riordino delle camere di commercio (D.Lgs. 219/2016), la riforma degli enti pubblici di ricerca (D.Lgs. 218/2016), l'adozione del Codice di procedura della giustizia contabile (D.Lgs. 174/2016) e un intervento di semplificazione normativa attraverso la modifica o abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione (D.Lgs. 10/2016).

#### I decreti correttivi

La legge di delega ha previsto che il Governo può adottare, entro 12 mesi dalla entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di attuazione della riforma, ulteriori decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive.

A seguito della sentenza n. 251 del 2016 e tenuto conto del parere reso dal **Consiglio di Stato** sono stati adottati alcuni decreti legislativi integrativi e correttivi dei decreti, già adottati, su cui era intervenuta la pronuncia della Corte costituzionale (società partecipate, dirigenza sanitaria, procedure di licenziamento disciplinare).

#### Abrogazione delle disposizioni di rinvio a provvedimenti non attuati

Il [decreto legislativo 22 gennaio 2016, n. 10](#) costituisce il primo provvedimento di attuazione della legge 124/2015. Esso attua l'articolo 21 della legge che delega il Governo ad adottare, entro 90 giorni dalla entrata in vigore (quindi entro il 26 novembre 2015) uno o più decreti legislativi per l'abrogazione o la modifica di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi. Finalità alla base del provvedimento è quella di eliminare dall'ordinamento - per esigenze di chiarezza e semplificazione normativa - tutte quelle disposizioni che non hanno trovato poi sviluppo normativo nella fase attuativa.

## Trasparenza e prevenzione della corruzione

Il [decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97](#) recante disposizioni per la revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e di pubblicità e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, è stato emanato in attuazione della delega contenuta nell' [articolo 7, comma 1, della legge 124/2015](#) di riforma della pubblica amministrazione.

Nell'adottare in via definitiva il provvedimento, il Governo ha tenuto conto dei pareri resi dalle competenti Commissioni di [Camera](#) e [Senato](#) sullo schema di decreto ( [Atto del Governo n. 267](#)). Si veda in proposito il dossier sull' [esito dei pareri al Governo](#).

Il decreto interviene su due provvedimenti: il [decreto legislativo 33/2013](#), recante il riordino della disciplina in materia di trasparenza; e la c.d. legge Severino ( [legge 190/2012](#), si tratta della legge che ha conferito diverse deleghe al Governo, tra cui quella attuata con il D.Lgs. 33/2013). Vengono modificate, in particolare, le disposizioni relative al Piano nazionale anticorruzione, e ai piani per la prevenzione della corruzione predisposti dalle singole amministrazioni .

Tra le principali innovazioni introdotte, vi è l'introduzione del nuovo diritto di accesso (accesso civico) ai documenti delle pubbliche amministrazioni - sul modello del ***Freedom of Information Act*** - FOIA statunitense - basato sulla possibilità di chiunque di accedere alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche, ad esclusione di un elenco tassativo di atti sottoposti a regime di riservatezza. Rimane fermo il diritto di accesso, introdotto dal D.Lgs. 33/2013, alle informazioni per le quali esiste l'obbligo di pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni.

Inoltre, sono previste diverse misure di riduzione degli oneri e di semplificazione delle procedure in materia di pubblicità da parte delle pubbliche amministrazioni. Tra queste particolarmente rilevante è la possibilità di sostituire la pubblicazione di informazioni con l'accesso libero alle banche dati detenute dalle p.a.

Nella stessa ottica di semplificazione, la soppressione dell'obbligo di adottare il piano triennale per la trasparenza e l'integrità da parte di ciascuna amministrazione.

Sul versante della prevenzione della corruzione, si segnala il trasferimento della competenza dell'adozione di Piano nazionale anticorruzione dal Dipartimento della funzione pubblica all'Autorità nazionale anticorruzione.

In attuazione di tali disposizioni, l'Autorità anticorruzione ha emanato, il 28 dicembre

2016, le [Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico](#) e le [Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni](#).

## Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

La legge delega di riforma delle pubbliche amministrazioni ( [legge n. 124/2015](#) ), approvata nel corso della XVII legislatura, ha introdotto alcune disposizioni volte a semplificare i procedimenti amministrativi in favore dei cittadini e delle imprese. Con tale finalità, in particolare, la delega ha previsto (art. 5):

1. la precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) o di silenzio assenso, nonché quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per quali è sufficiente una comunicazione preventiva;
2. l'introduzione di una disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa. Per espressa previsione del legislatore delegante, tale disciplina deve includere: le modalità di presentazione e i contenuti standard degli atti degli interessati e di svolgimento della procedura, anche telematica; gli strumenti per documentare o attestare gli effetti prodotti dai predetti atti; l'obbligo di comunicare ai soggetti interessati, all'atto della presentazione di un'istanza, i termini entro i quali l'amministrazione è tenuta a rispondere ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda.

In sede di attuazione, sono stati adottati due decreti legislativi.

Il primo di essi ( [D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 126](#) ) contiene alcune disposizioni generali applicabili ai procedimenti relativi alle attività non assoggettate ad autorizzazione espressa (cd. *SCIA 1*). Le novità principali sono tre.

In primo luogo, viene rafforzato l'obbligo per le amministrazioni di predisporre moduli unificati e standardizzati che definiscono, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni alle pubbliche amministrazioni, nonché i contenuti della documentazione da allegare. E' introdotto l'obbligo di pubblicare sui siti istituzionali di ciascuna amministrazione sia i moduli, sia l'elenco degli stati, qualità personali e fatti oggetto di dichiarazione sostitutiva, di certificazione o di atto di notorietà, nonché delle attestazioni e asseverazioni dei tecnici abilitati o delle dichiarazioni di conformità dell'Agenzia delle imprese, necessari a corredo della segnalazione.

In secondo luogo, il decreto introduce norme generali sulle modalità di presentazione delle segnalazioni o istanze alle pubbliche amministrazioni: in particolare, è introdotto l'obbligo per le amministrazioni di rilasciare una ricevuta dell'avvenuta presentazione dell'istanza, comunicazione o segnalazione, anche in via telematica.

La terza novità è rappresentata dalla introduzione di una disciplina per le ipotesi in cui per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, ovvero atti di assenso o pareri da parte di altre amministrazioni. Per evitare che la stessa SCIA diventi più complicata del procedimento ordinario a causa dei numerosi atti presupposti, lo

schema di decreto prevede una concentrazione dei regimi amministrativi, in base alla quale:

1. nei casi in cui per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA e l'attività può essere iniziata dalla data di presentazione della segnalazione (cd. SCIA unica). Spetta all'amministrazione che riceve la SCIA di trasmetterla alle altre amministrazioni interessate, al fine di consentire il controllo sulla sussistenza dei presupposti e requisiti di loro competenza.
2. nei casi in cui per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA sia necessaria l'acquisizione di atti di assenso, comunque denominati, o pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, è prevista, dopo la presentazione della SCIA, la convocazione della conferenza di servizi.

L'attuazione della delega è proseguita con il [decreto legislativo 5 novembre 2016, n. 222](#) (cd. SCIA 2), che provvede alla mappatura e alla individuazione delle attività oggetto di procedimento di mera comunicazione o segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, nonché quelle per le quali è necessario il titolo espresso e introduce le conseguenti disposizioni normative di coordinamento. Inoltre il decreto detta alcune disposizioni volte alla semplificazione dei regimi amministrativi in materia edilizia.

### Licenziamento disciplinare dei dipendenti pubblici

Il [D.Lgs. 116/2016](#) (adottato in attuazione dell'[art. 17, co. 1, lett. s\)](#), della [legge 124/2015](#) in materia di [riforma della Pubblica amministrazione](#)) ha introdotto norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare.

In particolare, intervenendo su quanto previsto in materia dal [D.Lgs. 165/2001](#), il richiamato [D.Lgs. 116/2016](#) amplia la portata della fattispecie disciplinare relativa alla falsa attestazione della presenza in servizio, ([art. 55-quater, c. 1, lett. a\)](#), del [D.Lgs. 165/2001](#)), al fine di far valere anche la responsabilità di coloro che abbiano agevolato, con la propria condotta attiva od omissiva, la condotta fraudolenta e specifica che costituisce falsa attestazione della presenza in servizio qualunque modalità fraudolenta posta in essere, anche avvalendosi di terzi, per far risultare il dipendente in servizio o trarre in inganno l'amministrazione circa il rispetto dell'orario di lavoro;

Inoltre, in caso di falsa attestazione della presenza in servizio, il [D.Lgs. 116/2016](#):

- prevede la sospensione cautelare (in via immediata o comunque entro 48 ore), senza stipendio, del dipendente pubblico;
- introduce un procedimento disciplinare accelerato che deve concludersi entro 30 giorni innanzi all'ufficio per i procedimenti disciplinari;
- introduce l'azione di responsabilità per danni di immagine della P.A. nei confronti del dipendente sottoposto ad azione disciplinare;
- amplia la responsabilità disciplinare dei dirigenti o, negli enti privi di qualifica dirigenziale, dei responsabili di servizio competenti. In particolare, si

prevede che le condotte omissive senza giustificato motivo (omessa attivazione del procedimento disciplinare; omessa adozione del provvedimento di sospensione cautelare) costituiscono illeciti disciplinari punibili con il licenziamento

Successivamente, anche il [D.Lgs. 75/2017](#) (adottato in attuazione degli articoli 16, commi 1, lettera a), 2, lettere b), c), d) ed e), e 4, e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), s) e z), della richiamata [legge 124/2015](#) in materia di riforma della Pubblica amministrazione) è intervenuto in materia di licenziamenti disciplinari nella P.A., modificando ulteriormente il predetto [art. 55-quater del D.Lgs. 165/2001](#).

L' [articolo 15 del D.Lgs. 75/2017](#), in primo luogo, integra l'elenco dei casi nei quali si applica, comunque, la sanzione del licenziamento disciplinare, includendovi:

- le ipotesi di gravi e reiterate violazioni dei codici di comportamento;
- il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare dovuta all'omissione, con dolo o colpa grave, degli atti del procedimento disciplinare (di cui all'articolo 55-sexies, comma 3);
- lo scarso rendimento del dipendente nei cui confronti sia già stata irrogata, allo stesso titolo, una sanzione disciplinare conservativa nell'arco dei due anni precedenti, nonché la reiterata valutazione negativa della performance del dipendente nell'arco dell'ultimo triennio, rilevata ai sensi del [decreto legislativo n.150 del 2009](#).

Inoltre, si prevede che le disposizioni relative alla sospensione cautelare e senza stipendio, al procedimento disciplinare accelerato, all'azione di responsabilità per danni di immagine della P.A. e alla responsabilità dirigenziale, si applichino non solo nei casi di "falsa attestazione in servizio della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente", ma anche nei casi in cui tutte le condotte punibili con il licenziamento siano accertate in flagranza.

Ulteriori modifiche al richiamato [articolo 55-quater del D.Lgs. 165/2001](#) sono state introdotte dal decreto legislativo n.75/2015. Il provvedimento interviene, in primo luogo, sulle procedure da seguire a seguito dell'avvio del procedimento per il licenziamento disciplinare nei casi di "falsa attestazione della presenza in servizio" e sull'azione di responsabilità per danno di immagine alla P.A. esercitata dalla Corte dei Conti, prevedendo:

- l'ampliamento (da 15) a 20 giorni del termine, decorrente dall'avvio del procedimento disciplinare, entro il quale deve essere fatta la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla competente procura regionale della Corte dei Conti;
- l'ampliamento (da 120) a 150 giorni del termine, decorrente dal momento in cui la denuncia perviene alla Corte dei Conti, entro il quale la Corte medesima, nel caso in cui ne ricorrano i presupposti, può esercitare l'azione di responsabilità per danno di immagine nei confronti del dipendente.

In secondo luogo, riguardo alla procedura in materia di licenziamento disciplinare, prevede che i provvedimenti relativi alla sospensione cautelare senza stipendio del dipendente per falsa attestazione della presenza in servizio, accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze, alla immediata contestazione per iscritto dell'addebito e convocazione del dipendente dinanzi all'ufficio competente pre i procedimenti disciplinari e i provvedimenti conclusivi dei procedimenti disciplinari, siano comunicati all'Ispettorato per la funzione pubblica entro 20 giorni dalla loro adozione.

Si ricorda, infine, che l'[articolo 1, comma 218, della L. 205/2017](#) (legge di bilancio per il 2018) introduce il divieto di demansionamento, licenziamento, trasferimento o sottoposizione ad altra struttura con effetti negativi sulle condizioni di lavoro per le lavoratrici ed i lavoratori che agiscano in giudizio per la dichiarazione delle discriminazioni per molestie o molestie sessuali poste in essere in violazione dei relativi divieti in materia contenuti nello Codice delle pari opportunità, disponendo, inoltre, la nullità del licenziamento ritorsivo o discriminatorio del soggetto denunciante, nonché il mutamento di mansioni ai sensi dell'[articolo 2103 c.c.](#) (relativo alle mansioni del lavoratore) e qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del denunciante. Le richiamate tutele non sono comunque garantite in caso sia accertata (anche con sentenza di primo grado) la responsabilità penale del denunciante per calunnia, diffamazione o infondatezza della denuncia.

## Conferenza di servizi

La conferenza di servizi è uno strumento di semplificazione attivabile dalle pubbliche amministrazioni quando siano coinvolti vari interessi pubblici in un procedimento amministrativo o in più procedimenti connessi riguardanti i medesimi risultati e attività amministrativa, suscettibile di produrre un'accelerazione dei tempi procedurali. La disciplina dell'istituto è fissata, in via generale, dagli articoli 14 e seguenti della [L. n. 241/1990](#). Tale normativa è stata oggetto di ripetuti interventi correttivi tesi ad assicurare gli effetti di semplificazione e tempestività dell'azione amministrativa ai quali l'istituto è ispirato.

Anche nella XVII legislatura sono state approvate alcune modifiche e, da ultimo, la [legge delega per la riforma delle amministrazioni pubbliche](#) ha affidato al Governo il compito di riordinare l'intera disciplina della conferenza di servizi in modo da:

- ridurre i casi di convocazione obbligatoria;
- semplificare e rendere più celeri i tempi della conferenza, anche attraverso l'utilizzo di strumenti informatici, nonché assicurare che qualsiasi tipo di conferenza abbia una durata certa;
- rivedere i meccanismi decisionali, con la previsione del principio della prevalenza delle posizioni espresse, di meccanismi di silenzio assenso e di superamento del dissenso;
- introdurre modelli di istruttoria pubblica, per garantire la partecipazione degli

interessati al procedimento;

- introdurre strumenti di composizione degli interessi pubblici in caso di partecipazione di amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità, che assicurino comunque la conclusione del procedimento entro i termini previsti (v. [art. 2, L. 124/2015](#)).

In attuazione della delega, il [decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127](#), ha interamente riscritto la disciplina gli articoli da 14 a 14-quinquies della L. n. 241/1990. La nuova disciplina distingue due modelli di conferenza decisoria, caratterizzati da diverse modalità di svolgimento:

- la conferenza cd. semplificata, in modalità "asincrona", rappresenta la modalità ordinaria di conferenza, che si svolge senza riunione, bensì mediante la semplice trasmissione per via telematica, tra le amministrazioni partecipanti, delle comunicazioni, delle istanze con le relative documentazioni, e delle determinazioni, secondo il procedimento delineato dall'[art. 14-bis della L. n. 241/1990](#);
- la conferenza cd. simultanea ed in modalità sincrona (con riunione), secondo il procedimento delineato dall'[art. 14-ter della L. n. 241/1990](#). Tale modalità si svolge nei soli casi indicati dalla legge. In particolare, l'amministrazione procedente può convocare direttamente la conferenza simultanea ove necessario, nei casi di particolare complessità della decisione da assumere, ovvero può procedere su richiesta motivata delle altre amministrazioni o del privato interessato (art. 14-bis, co. 7). Fuori da tali ipotesi, la conferenza si svolge in modalità simultanea qualora, in sede di conferenza semplificata, l'amministrazione procedente ha acquisito atti di assenso o dissenso che indicano condizioni o prescrizioni che richiedono modifiche sostanziali alla decisione finale (art. 14-bis, co. 6).

Altra novità è rappresentata dalla riduzione dei termini procedurali e delle modalità di svolgimento della conferenza. Innanzitutto, le istanze, la relativa documentazione e le comunicazioni avvengono in modalità telematica.

Per quanto riguarda i termini, in caso di conferenza semplificata, è stabilito un termine perentorio, comunque non superiore a 45 giorni (90 per le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute), entro il quale le amministrazioni coinvolte sono tenute a rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della Conferenza. Inoltre, la mancata comunicazione delle determinazioni da parte delle amministrazioni coinvolte entro il termine perentorio, ovvero la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti indicati, equivalgono ad assenso senza condizioni, fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'UE richiedono l'adozione dei provvedimenti espressi.

In caso di conferenza simultanea, la nuova disciplina prevede che, ove alla conferenza siano coinvolte amministrazioni dello Stato e di altri enti territoriali, a ciascun livello le amministrazioni convocate alla riunione sono rappresentate da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e

vincolante la posizione delle amministrazioni stesse (cd. rappresentante unico). Il rappresentante unico delle amministrazioni statali è nominato dal Presidente del Consiglio o, in caso di amministrazioni periferiche, dal Prefetto. Ciascuna regione e ciascun ente locale definisce autonomamente le modalità di designazione del rappresentante unico delle amministrazioni riconducibili a quella regione o a quell'ente (art. 14-ter, co. 4-5). I lavori della conferenza simultanea si concludono non oltre 45 giorni decorrenti dalla data della prima riunione (90 giorni nel caso in cui siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute). Anche in questo caso, sono introdotti meccanismi di silenzio assenso: infatti, si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso la propria posizione ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza. Inoltre, la nuova disciplina conferma la possibilità per le amministrazioni che curano interessi sensibili (preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute), in caso di dissenso, di rimettere la decisione alla Presidenza del Consiglio dei ministri per trovare un'intesa, ma riscrive interamente il procedimento, abbreviando anche in tal caso i termini.

## Società partecipate delle pubbliche amministrazioni

La legge di riforma della pubblica amministrazione (articoli [16 e 18 della legge 7 agosto 2015 n. 124](#) ) ha previsto una delega per il riordino della disciplina in materia di [partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche](#). In attuazione della delega è stato emanato il [decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175](#) recante il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

Il testo unico risulta composto:

- da disposizioni introduttive recanti indicazione dell'oggetto e dell'ambito di applicazione del testo unico (art. 1), formulazione delle definizioni (art. 2), individuazione dei tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica (art. 3); l'individuazione delle tipologie di società è completata dagli artt. 16, 17 e 18, dedicati, rispettivamente, alle società *in house*, alle società miste pubblico-private, al procedimento di quotazione di società a controllo pubblico in mercati regolamentati;
- disposizioni volte a definire condizioni e limiti delle partecipazioni pubbliche, nonché a ridefinire le regole per la costituzione di società o per l'assunzione o il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche, e di alienazione di partecipazioni pubbliche (artt. da 4 a 10);
- disposizioni in materia di organi di amministrazione e di controllo delle società a controllo pubblico, con riferimento ai seguenti profili: alla *governance* societaria, ai requisiti dei componenti degli organi di amministrazione e ai compensi dei membri degli organi sociali (art. 11); regime di responsabilità

dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti (art. 12); regime di controllo, con riguardo all'attivazione del controllo giudiziario (art. 13), alla prevenzione della crisi di impresa (art. 14) al controllo e monitoraggio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze;

- disposizioni volte a incentivare l'economicità e l'efficienza mediante l'introduzione di procedure di razionalizzazione periodica e di revisione straordinaria (artt. 20 e 25), di gestione del personale (art. 19), di specifiche norme finanziarie per le partecipate degli enti locali (art. 21), di promozione della trasparenza.

Sulle disposizioni di delega è intervenuta la [sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016](#), che ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale nella parte in cui prevede che il Governo adotta i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata. La Corte è giunta a tale conclusione nel presupposto che l'intervento operato dal legislatore statale con l'articolo 18 della legge delega, finalizzato a dettare una disciplina organica delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche, coinvolge, inevitabilmente, profili pubblicistici, che attengono alle modalità organizzative di espletamento delle funzioni amministrative e dei servizi riconducibili alla competenza residuale regionale, anche con riguardo alle partecipazioni degli enti locali che non abbiano come oggetto l'espletamento di funzioni fondamentali. Tale intervento coinvolge anche profili privatistici, inerenti alla forma delle società partecipate, che trova nel codice civile la sua radice, e aspetti connessi alla tutela della concorrenza, riconducibili alla competenza esclusiva del legislatore statale.

Da qui la "concorrenza" di competenze statali e regionali, disciplinata mediante l'applicazione del principio di leale collaborazione. Ai principi e criteri direttivi il Governo deve dare attuazione solo dopo aver svolto idonee trattative con Regioni e enti locali nella sede della Conferenza unificata.

La Corte ha precisato di aver circoscritto il proprio scrutinio solo alle disposizioni di delega specificamente impugnate, lasciando fuori le norme attuative. Le eventuali impugnazioni delle norme attuative dovranno tener conto delle concrete lesioni delle competenze regionali, alla luce delle soluzioni correttive che il Governo, nell'esercizio della sua discrezionalità, riterrà di apprestare in ossequio al principio di leale collaborazione.

In seguito alla pronuncia della Corte, il 20 marzo 2017 il Governo ha adottato il [decreto legislativo n. 100 del 2017](#), correttivo del Testo unico.

Sullo schema di decreto legislativo ( [A.G. 404](#)), al fine di sanare il vizio procedurale rilevato dalla pronuncia, il Governo aveva previamente richiesto l'intesa in sede di conferenza unificata, intervenuta il 16 marzo 2017. Le competenti Commissioni di Camera e Senato si sono poi espresse favorevolmente sullo schema il successivo 2 maggio - con alcune condizioni ed osservazioni.

Oltre al posticipo di termini per la effettuazione di talune operazioni di ricognizione delle partecipazioni societarie e del personale ed alla introduzione dell'intesa in Conferenza unificata per l'adozione di alcuni decreti ministeriali previsti dal T.U. medesimo, tra le principali modifiche introdotte al Testo unico ad opera del decreto correttivo possono in rapida sintesi segnalarsi le

seguenti: - l'attività di autoproduzione di beni e servizi può essere strumentale agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni; - sono ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale la produzione di energia da fonti rinnovabili ed, inoltre, è consentito alle università di costituire società per la gestione di aziende agricole con funzioni didattiche; che, nel caso di partecipazioni regionali o delle province autonome, l'esclusione di singole società dall'applicazione della disciplina può essere disposta dal Presidente della regione o della provincia autonoma; - per le amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo in società viene prevista, a determinate condizioni, la facoltà di riassorbimento del personale già dipendente dalle amministrazioni stesse con rapporto di lavoro a tempo indeterminato; - la possibilità per le amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni in società che producono servizi di interesse economico generale fuori dall'ambito territoriale della collettività di riferimento, purché tali società abbiano in corso o ottengano l'affidamento del servizio tramite procedure a evidenza pubblica; - resta fermo in ogni caso l'applicazione di quanto previsto per le società in house, ivi compreso il vincolo per tali società che oltre l'80% del fatturato derivi dai compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci; - che ai fini dell'applicazione del criterio del fatturato medio non superiore al milione di euro, il primo triennio rilevante sia il triennio 2017-2019 e, nelle more della prima applicazione di tale criterio, si considerino rilevanti le partecipazioni in società che nel triennio antecedente all'adozione di tali misure abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a cinquecentomila euro.

### Autorità portuali

Il [D.Lgs. 4 agosto 2016, n. 169](#), dispone la riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali, in attuazione dell'articolo 8 della legge 124/2015 - recante una ampia delega per la riorganizzazione complessiva dell'amministrazione dello Stato - ed in particolare della lettera f), che ha per oggetto la disciplina del CONI e delle autorità portuali.

Il provvedimento istituisce 15 Autorità di Sistema Portuale (AdSP) che subentreranno alle Autorità portuali cessate, nella proprietà e nel possesso dei beni ed in tutti i rapporti in corso, ivi compresi quelli lavorativi.

### Dirigenza sanitaria

Il [decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171](#), introduce nuove disposizioni in materia di dirigenza sanitaria in attuazione dell'articolo 11, comma 1, lettera p) della legge 124/2015.

Le norme modificano il sistema vigente di conferimento degli incarichi di direttore generale, di direttore sanitario e di direttore amministrativo e, ove previsto dalla legislazione regionale, di direttore dei servizi socio-sanitari delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale, con l'obiettivo di disciplinare le procedure di nomina, valutazione e decadenza in base a principi di trasparenza e di merito.

Il provvedimento attua una parte dell'articolo 11 della delega che prevede una complessiva riforma di tutta la dirigenza pubblica.

In seguito alla pronuncia della Corte costituzionale n. 251 del 2016, che ha dichiarato illegittima la procedura relativa alla delega in oggetto, il Governo ha adottato un decreto correttivo ( [decreto legislativo 26 luglio 2017, n. 126](#)), sul quale è stata sancita l'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome. Le novelle del decreto riguardano, più specificamente, gli incarichi di direttore generale (negli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale), mentre non sono modificate le norme di cui al medesimo D.Lgs. n. 171 sul conferimento degli incarichi di direttore amministrativo, di direttore sanitario e (qualora tale figura sia prevista dalla legislazione regionale) di direttore dei servizi socio-sanitari.

### Riordino delle Forze di Polizia

La legge di riforma della pubblica amministrazione (L. 124/2015) ha previsto, nell'ambito di una delega generale per la riorganizzazione dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato (art. 8, comma 1, lett. a)), diversi principi e criteri direttivi volti all'adozione di provvedimenti per un complessivo riordino della strutture della Forze di polizia che prevedano tra l'altro:

- la razionalizzazione e il potenziamento dell'efficacia delle funzioni di polizia, anche con l'obiettivo di realizzare una migliore cooperazione sul territorio;
- l'istituzione del numero unico europeo 112;
- la riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato, con eventuale assorbimento dello stesso in altre Forze di polizia;
- la revisione della disciplina in materia di reclutamento, stato giuridico e progressione di carriera del personale delle Forze di Polizia.

### Razionalizzazione delle Forze di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato

In attuazione della legge di riforma della pubblica amministrazione è stato adottato dapprima il [decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177](#) (poi integrato dal [D.Lgs. 228/2017](#)), volto a dare attuazione alla delega nella parte in cui detta principi e criteri direttivi relativi al complessivo riordino delle Forze di polizia, alla razionalizzazione, al potenziamento dell'efficacia delle richiamate funzioni e al transito del personale del Corpo forestale dello Stato in altre Forze di polizia che assorbe il medesimo Corpo.

Nello specifico con le disposizioni previste nei primi due capi del decreto legislativo (articoli da 1 a 6) si definiscono i comparti di specialità assegnati alla Polizia di Stato, all'Arma dei carabinieri e al Corpo della Guardia di finanza, tenendo conto delle competenze nel tempo sviluppate.

Si pongono le basi per la razionalizzazione dei presidi di polizia, privilegiando l'impiego della Polizia di Stato nei comuni capoluogo e dell'Arma nel

restante territorio. Si afferma la competenza della Guardia di Finanza per l'assolvimento dei compiti di sicurezza a mare con contestuale trasferimento al Corpo dei mezzi navali della Polizia di Stato e dell'Arma. Si dettano le disposizioni per la gestione associata dei servizi strumentali delle Forze di polizia e per la realizzazione sul territorio nazionale del servizio numero unico di emergenza europea 112.

Con un secondo più consistente gruppo di disposizioni contenute nei successivi capi II, III, IV e V (articoli da 7 a 20) si disciplina l'assorbimento del personale del Corpo forestale dello Stato e delle relative funzioni nell'Arma Carabinieri, con la sola eccezione di un contingente limitato da assegnare alla Polizia di Stato, alla Guardia di finanza, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco e alle amministrazioni pubbliche, compreso il Ministero delle politiche agricole e forestali. Al riguardo, si ricorda, infatti, che la legge di delegazione ha stabilito che il transito del personale "nelle altre Forze di polizia" ovvero "in altre amministrazioni pubbliche" possa avvenire solo "in un contingente limitato", coerentemente con il principio che l'assorbimento del Corpo non deve compromettere l'unitarietà e la continuità delle funzioni dallo stesso si qui assolte. Il riordino non interessa i sei corpi forestali delle regioni e delle province autonome che, previsti dai relativi statuti approvati con norme di rango costituzionale, già attualmente non fanno parte del Corpo forestale dello Stato.

### Revisione dei ruoli del personale delle Forze di polizia

L'attuazione dei principi di delega è proseguita con l'adozione [decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95](#), in materia di revisione dei ruoli del personale delle Forze di polizia.

L'intervento è correlato al riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate attuato contestualmente dallo [decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 94](#), adottato in attuazione della legge 244/2012.

Il decreto legislativo 95/2017 è articolato in cinque capi i primi quattro relativi alla revisione dei ruoli del personale delle quattro Forze di polizia:

- Capo I: Polizia di Stato;
- Capo II: Arma dei carabinieri;
- Capo III: Corpo della Guardia di finanza;
- Capo IV: Corpo di polizia penitenziaria.

Il Capo V reca alcune disposizioni finali, comuni ai quattro corpi.

Complessivamente la riforma ha le seguenti finalità:

- l'adeguamento delle dotazioni organiche di ciascun corpo rendendole più vicine alla consistenza effettiva del personale in servizio e rimodulandole nell'ambito dei diversi ruoli;
- la semplificazione dell'ordinamento, anche attraverso la rimodulazione e la valorizzazione del percorso formativo e la riduzione dei tempi per la conclusione delle procedure di selezione, anche attraverso l'utilizzo dei mezzi

- informatici;
- l'ampliamento delle opportunità di progressione in carriera attraverso la valorizzazione del merito e della professionalità, nonché dell'anzianità di servizio;
  - l'elevazione del titolo di studio per l'accesso alla qualifica iniziale dei ruoli di base, nonché al possesso di titoli di studio universitari per la partecipazione al concorso ovvero per l'immissione in servizio, dopo il corso di formazione iniziale, nelle carriere degli ispettori e dei funzionari e ufficiali;
  - l'ampliamento delle funzioni, in particolare, per il personale con qualifica e gradi apicali del ruolo degli agenti e assistenti, dei sovrintendenti e degli ispettori, con il conseguente intervento sui trattamenti economici connessi alle nuove funzioni e responsabilità;
  - l'adeguamento, in particolare, delle carriere degli ispettori e dei funzionari e ufficiali, attraverso la loro qualificazione professionale, rispettivamente, direttiva e dirigenziale, conseguente al potenziamento delle funzioni;
  - l'adeguamento della disciplina della dirigenza e dei relativi trattamenti economici, con il superamento di alcuni istituti risalenti nel tempo.

Per quanto riguarda, in particolare, le dotazioni organiche, esse sono rideterminate come segue:

- Polizia di Stato: da 117.291 a 106.242 unità (forza effettiva 101.980);
- Arma dei carabinieri: da 117.930 a 117.800 (di cui 7.178 provenienti dal Corpo forestale dello Stato);
- Corpo della Guardia di finanza: da 68.130 a 62.791 unità;
- Corpo di polizia penitenziaria: da 45.262 a 41.274 unità (forze effettive 38.744).

Sono stati altresì destinati (articolo 7, comma 1, DL 148/2017) i risparmi conseguenti al transito del personale del Corpo forestale ad altre amministrazioni, all'attuazione della revisione dei ruoli delle Forze di polizia. Altre risorse - corrispondenti alle facoltà assunzionali del Corpo forestale non impiegate - sono state destinate alla medesima finalità, nonché all'incremento delle facoltà assunzionali per l'Arma dei carabinieri, la Polizia di Stato, la Polizia penitenziaria e il Corpo della Guardia di finanza e all'assunzione straordinaria per la Polizia di Stato, l'Arma dei carabinieri e la Polizia penitenziaria.

## Semplificazione procedimenti amministrativi

Il [DPR 12 settembre 2016, n. 194](#), adottato in attuazione della legge delega di riforma delle amministrazioni pubbliche (art. 4, L. n. 124/2015), ha introdotto norme per la semplificazione e l'accelerazione di procedimenti amministrativi riguardanti rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto sul territorio o l'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere positivi effetti sull'economia o sull'occupazione.

La semplificazione ed accelerazione sono attuate attraverso due strumenti: la riduzione dei termini dei procedimenti e l'esercizio di un potere sostitutivo da parte del Presidente del Consiglio in caso di mancato rispetto dei termini.

I procedimenti interessati sono quelli che hanno ad oggetto autorizzazioni, licenze, concessioni non costitutive, permessi o nulla osta comunque denominati necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione delle opere, lo stabilimento degli impianti produttivi e l'esercizio delle attività compresi quelli di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, alla tutela della salute e della pubblica incolumità.

Per l'individuazione dei progetti cui applicare le disposizioni di accelerazione, si procede in una prima fase alla segnalazione alla Presidenza del Consiglio di una serie di progetti, che spetta agli enti territoriali entro il 31 gennaio di ciascun anno. La Presidenza del consiglio può comunque, entro il 28 febbraio, segnalare ulteriori progetti.

In una seconda fase, entro il 31 marzo, si procede, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, all'individuazione "in concreto" dei singoli progetti cui si applicano le disposizioni di semplificazione ed accelerazione.

Con i medesimi decreti del Presidente del consiglio possono essere ridotti i termini di conclusione dei procedimenti necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione dell'opera, lo stabilimento dell'impianto produttivo e l'esercizio dell'attività, in misura non superiore al 50 per cento rispetto ai termini ordinari.

In caso di inutile decorso del termine, eventualmente ridotto, il Presidente del Consiglio può sostituirsi direttamente all'amministrazione inadempiente, adottando i relativi atti, oppure, previa delibera del Consiglio dei ministri, può delegare il potere sostitutivo ad un diverso soggetto, fissando un nuovo termine per la conclusione del procedimento .

Viene poi disciplinato l'esercizio del potere sostitutivo nei casi in cui l'intervento coinvolga le competenze delle regioni e degli enti locali.

Il coinvolgimento degli enti territoriali è comunque escluso nel caso in cui "sussista un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera".

Quando non sussiste un preminente interesse nazionale e l'intervento coinvolge esclusivamente o in misura prevalente il territorio di una regione o di un comune o città metropolitana, il Presidente del Consiglio di regola delega all'esercizio del potere sostitutivo il Presidente della regione o il sindaco.

Negli altri casi, quando l'intervento coinvolge le competenze delle regioni e degli enti locali la determinazione delle modalità di esercizio del potere sostitutivo è rimessa a una previa intesa in sede di Conferenza unificata (ferma restando l'esclusione nei casi di sussistenza di un preminente interesse nazionale).

## Riforma del processo contabile

Il [decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174](#) reca il codice della giustizia contabile predisposto in attuazione dell' [articolo 20 della legge n. 124 del 2015](#) di riforma della pubblica amministrazione. Il codice provvede al riordino e alla ridefinizione della

disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei conti, compresi i giudizi pensionistici, i giudizi di conto e i giudizi a istanza di parte, organizzando in un testo unitario un insieme di norme stratificatosi nel tempo e coordinandole con i principi generali stabiliti dalla disciplina del codice processuale civile.

In particolare il codice prevede a: adeguare la normativa vigente alla giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori; prevedere l'interruzione del termine di prescrizione di 5 anni delle azioni esperibili dal pubblico ministero; elevare il limite massimo dell'addebito (da 5.000 a 10.000 euro) per il rito monitorio, previsto per i fatti dannosi di lieve entità; introdurre un rito abbreviato per la responsabilità amministrativa che consente la definizione del giudizio di primo grado per somma non superiore al 50 per cento del danno economico imputato; riordinare la fase dell'istruttoria; unificare le disposizioni vigenti in materia di obbligo di denuncia del danno erariale; integrare le disposizioni vigenti con le norme del codice di procedura civile su specifici aspetti dettagliatamente indicati; ridefinire la disciplina delle impugnazioni, nonché le disposizioni concernenti l'esecuzione delle decisioni definitive di condanna al risarcimento del danno, attribuendo al pubblico ministero la titolarità di agire e resistere in giudizio innanzi al giudice civile dell'esecuzione.

### L'autonomia del CIP

La [L. 124/2015](#) ha conferito una delega al Governo concernente, fra l'altro, il riconoscimento delle peculiarità dello sport per persone affette da disabilità e lo "scorporo" del CIP dal CONI, con conseguente trasformazione dello stesso in ente autonomo di diritto pubblico. La delega ha previsto, inoltre, che il CIP doveva utilizzare per le sue attività parte delle risorse finanziarie del CONI e avvalersi per le attività strumentali di CONI Servizi spa, secondo modalità stabilite in apposito contratto di servizio, e che il personale in servizio presso il CIP transitava in CONI Servizi spa.

In attuazione, il 19 ottobre 2016 è stato presentato alle Camere lo [schema di d.lgs. n. 349](#), recante una disciplina simmetrica, per la maggior parte delle previsioni, a quella prevista per il CONI dal [d.lgs 249/1999](#).

La VII Commissione della Camera ha espresso [parere favorevole con una osservazione](#) il 6 dicembre 2016.

Lo schema è stato approvato definitivamente dal [Consiglio dei Ministri del 17 febbraio 2017](#).

E' stato quindi pubblicato in Gazzetta Ufficiale il [D.Lgs. 27 febbraio 2017, n. 43](#).

In particolare, il [d.lgs. 43/2017](#) dispone che il CIP è posto sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri e il controllo della Corte dei conti ed è dotato di autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, contabile e di bilancio. Lo statuto, adottato a maggioranza assoluta dei componenti del consiglio nazionale, su proposta della giunta nazionale, deve essere approvato con DPCM, di concerto con il Ministro dell'economia e delle

finanze. Esso disciplina l'organizzazione periferica del CIP.

Il Comitato – che si conforma ai principi dell'ordinamento sportivo paralimpico internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal [Comitato Paralimpico Internazionale \(IPC\)](#) – è la Confederazione delle Federazioni Sportive Paralimpiche (FSP) e delle Discipline Sportive Paralimpiche (DSP) da esso riconosciute. Al CIP partecipano, altresì, le Federazioni Sportive Nazionali e le Discipline Sportive Associate riconosciute dal CONI, le cui attività paralimpiche sono state già riconosciute dal CIP (FSNP e DSAP) alla data di entrata in vigore della L. 124/2015.

Le specifiche finalità del CIP concernono:

- l'organizzazione ed il potenziamento dello sport paralimpico nazionale, e, in particolare, la preparazione degli atleti paralimpici, e l'approntamento dei mezzi idonei per le Paralimpiadi e per tutte le altre manifestazioni sportive nazionali o internazionali paralimpiche;
- l'adozione – anche d'intesa con la Sezione per la vigilanza e il controllo sul *doping* e per la tutela della salute nelle attività sportive del [Comitato tecnico sanitario](#), istituito ai sensi dell'art. 2 del DPR 44/2013 – di misure di prevenzione e repressione dell'uso di sostanze che alterano le naturali prestazioni fisiche degli atleti paralimpici;
- la promozione della massima diffusione della pratica sportiva per i disabili, nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province autonome;
- la promozione di iniziative contro ogni forma di discriminazione e violenza nello sport.

Sono organi del CIP il consiglio nazionale, la giunta nazionale, il presidente, il segretario generale, il collegio dei revisori dei conti. Gli organi durano in carica 4 anni. I componenti che assumono le funzioni nel corso del quadriennio restano in carica fino alla scadenza dell'organo di appartenenza.

Il presidente e i componenti della giunta nazionale – ad eccezione dei membri italiani del Comitato paralimpico internazionale – non possono restare in carica per più di due mandati. Un terzo mandato è consentito solo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni e un giorno per causa diversa dalle dimissioni volontarie. Il computo dei mandati si effettua a decorrere dal mandato successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto. Si tratta di una disciplina che è oggetto di modifica da parte dell'A.S. 361-B (v. l' [apposito tema](#)).

Il CONI ed il CIP possono stipulare convenzioni per la gestione comune di attività istituzionali, tra cui quelle in materia di prevenzione e repressione del *doping* e di giustizia sportiva.

I mezzi finanziari per l'espletamento delle attività del CIP sono stabiliti, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, con DPCM, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che determina la parte delle risorse finanziarie, attualmente in disponibilità o attribuite al CONI, da destinare al CIP.

## Le modifiche al D.Lgs. 150 del 2009 in materia di valutazione dei dipendenti

Il legislatore ha inserito la valutazione dei dipendenti pubblici tra le materie di riforma della pubblica amministrazione previste dalla [L. 124/2015](#), delegando il Governo a riordinare le norme in materia nel rispetto di una serie di principi e criteri direttivi.

In particolare, la delega prevista dall' [art. 17, comma 1, lett. r\)](#), della [L. 124/2015](#) reca i seguenti principi e criteri direttivi: semplificazione delle norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, di riconoscimento del merito e di premialità; razionalizzazione e integrazione dei sistemi di valutazione, anche al fine della migliore valutazione delle politiche; sviluppo di sistemi distinti per la misurazione dei risultati raggiunti dall'organizzazione e dei risultati raggiunti dai singoli dipendenti; potenziamento dei processi di valutazione indipendente del livello di efficienza e qualità dei servizi e delle attività delle amministrazioni pubbliche e degli impatti da queste prodotti, anche mediante il ricorso a standard di riferimento e confronti; riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio; coordinamento della disciplina in materia di valutazione e controlli interni; previsione di forme di semplificazione specifiche per i diversi settori della pubblica amministrazione.

In attuazione della delega il Governo ha adottato il [decreto legislativo n. 74 del 2017](#), diretto a riordinare le norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, dopo aver acquisito il [parere](#) delle competenti commissioni parlamentari ([A.G. 391](#)). Il decreto ha introdotto modifiche specifiche alle disposizioni contenute nei Titoli II e III del [decreto legislativo n.150 del 2009](#), che disciplinano le attività di misurazione e valutazione della performance, nonché gli strumenti di valorizzazione del merito.

Oltre che coordinare ed adeguare le disposizioni del D.Lgs. n. 150 del 2009 alle modifiche sul quadro normativo intervenute nel corso della legislatura ad opera del DPR 105/2016 e del successivo decreto ministeriale sugli OIV, il decreto prevede ulteriori novità.

In relazione agli effetti delle attività di misurazione, valutazione e trasparenza della **performance**, si stabilisce che il rispetto delle disposizioni in materia è non solo condizione necessaria per l'erogazione di premi legati alla performance (come già previsto), ma rileva anche ai fini:

- delle componenti del trattamento retributivo legate alla performance;
- del riconoscimento delle progressioni economiche;
- dell'attribuzione di incarichi di responsabilità al personale;
- del conferimento degli incarichi dirigenziali.

Si stabilisce inoltre che la valutazione negativa della performance, purché resa nel rispetto delle disposizioni del D.Lgs. 150, rileva ai fini dell'accertamento della responsabilità dirigenziale e ai fini dell'irrogazione del licenziamento disciplinare per insufficiente rendimento.

Per quanto riguarda il ciclo di gestione della **performance**:

- prevede che nella definizione degli obiettivi si debba tener conto anche dei risultati conseguiti nell'anno precedente come validati nella relazione annuale;
- introduce la categoria degli obiettivi generali, che identificano, in coerenza

con il programma di Governo, le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni in relazione alle attività e ai servizi erogati. Accanto a questi, permangono gli obiettivi specifici di ogni amministrazione, definiti dagli organi di indirizzo politico-amministrativo;

- prevede che il sistema di misurazione e valutazione della performance debba essere adottato previo parere vincolante dell'OIV;
- riconosce forme di partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali nei processi di valutazione della performance organizzativa;
- stabilisce che il sistema debba prevedere le procedure di conciliazione, a garanzia dei valutati relative all'applicazione del sistema e le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio;
- al fine di coordinare il ciclo della performance con quello della programmazione finanziaria e di bilancio, dispone che il Piano della performance sia predisposto a seguito della presentazione alle Camere del DEF e che sia coerente con le Note integrative delle amministrazioni;
- riconosce la facoltà agli enti locali di unificare la Relazione sulla performance con il rendiconto della gestione;
- introduce un nuovo sistema di distribuzione delle risorse destinate a remunerare la performance. In particolare, si prevede che spetti al contratto collettivo nazionale, nell'ambito delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance ai sensi dell'[articolo 40, co. 3-bis, del decreto legislativo n. 165/2001](#), stabilire la quota delle risorse destinate a remunerare la performance (organizzativa e individuale) e fissare i criteri idonei a garantire che alla significativa diversificazione dei giudizi corrisponda una effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati. Per i dirigenti il criterio di attribuzione dei premi è applicato con riferimento alla retribuzione di risultato.

Per quanto riguarda la valutazione dei dirigenti, il decreto precisa che il peso prevalente nella valutazione complessiva debba essere attribuito ai risultati della misurazione e valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione e delle unità organizzative di riferimento.

Per garantire la partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali al processo di misurazione delle performance organizzative, si stabilisce che essa possa avvenire sia attraverso comunicazioni dirette all'Organismo indipendente di valutazione, sia attraverso i sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione di cittadini e utenti che ciascuna amministrazione deve adottare, favorendo la più ampia partecipazione e collaborazione dei destinatari dei servizi.

Alcune novità riguardano gli OIV ai quali, in qualità di soggetti terzi e imparziali, vengono affidati compiti ulteriori rispetto a quelli già previsti, tra cui:

- il parere preventivo vincolante sul sistema di misurazione e valutazione della performance;
- la funzione (prima spettante all'organo di indirizzo politico-amministrativo) di monitorare l'andamento della performance rispetto agli obiettivi

programmati, segnalando la necessità di interventi correttivi;

- la facoltà di formulare proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi.

Per quanto concerne le altre funzioni già spettanti agli organismi, si stabilisce che gli OIV esercitano i compiti attribuiti (in particolare, la validazione della relazione sulla performance), tenendo conto anche delle risultanze delle valutazioni realizzate con il coinvolgimento dei cittadini o degli altri utenti finali per i servizi rivolti, nonché, ove presenti, dei risultati prodotti dalle indagini svolte dalle agenzie esterne di valutazione e dei dati e delle elaborazioni fornite dall'amministrazione.

In relazione alle modalità di nomina, si conferma che l'OIV è costituito, di norma, in forma collegiale con tre componenti e si attribuisce al Dipartimento della funzione pubblica la definizione dei criteri sulla base dei quali, le amministrazioni possono istituire l'Organismo in forma monocratica, nonché i casi in cui sono istituiti organismi in forma associata tra più amministrazioni. È inoltre introdotto il divieto per le amministrazioni di nominare propri dipendenti quali componenti dell'OIV.

### La delega per il TU dei servizi pubblici locali

Nell'ambito del programma di riforme della pubblica amministrazione, approvato con la legge n. 124 del 2015, il Parlamento aveva delegato il Governo a riordinare la intera disciplina dei servizi pubblici locali d'interesse economico generale, compresa la definizione dei criteri per l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi, in base ai principi di concorrenza, adeguatezza, sussidiarietà, anche orizzontale, proporzionalità e in conformità alle direttive europee ( [art. 19 della legge 124/2015](#)). In sede di attuazione della delega legislativa era prevista altresì la necessità di prevedere:

- incentivi e meccanismi di premialità per gli enti locali che favoriscono l'aggregazione delle attività e delle gestioni;
- criteri per la definizione dei regimi tariffari che tengano conto degli incrementi di produttività al fine di ridurre l'aggravio sui cittadini e sulle imprese;
- modalità di tutela degli utenti, inclusi strumenti di tutela non giurisdizionale e forme di consultazione e partecipazione diretta;
- distinzione tra le funzioni di regolazione e controllo e le funzioni di gestione dei servizi, anche attraverso la modifica della disciplina sulle incompatibilità o sull'inconferibilità di incarichi o cariche;
- revisione della disciplina dei regimi di proprietà e gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, nonché di cessione dei beni in caso di subentro;
- attribuzione dei poteri di regolazione e controllo tra i diversi livelli di governo e le autorità indipendenti;
- strumenti per la trasparenza e la pubblicizzazione dei contratti di servizio;
- strumenti di rilevazione, anche attraverso banche dati nazionali già costituite, dei dati economici, industriali, degli obblighi di servizio pubblico imposti e degli *standard* di qualità, nel rispetto dei principi dettati dalla normativa nazionale in materia di trasparenza;

- revisione delle discipline settoriali ai fini di un coordinamento con la disciplina generale in materia di affidamento dei servizi.

In attuazione della delega, il Governo ha trasmesso alle Camere uno schema di decreto legislativo recante il Testo unico sui servizi pubblici di interesse economico ( [Atto del Governo n. 308](#)). Come rilevato nella relazione illustrativa, l'obiettivo dello schema era dettare una "disciplina generale organica" del settore dei servizi pubblici locali, attraverso un riordino dell'attuale quadro normativo che è "il risultato di una serie di interventi disorganici che hanno oscillato tra la promozione delle forme pubbliche di gestione e gli incentivi più o meno marcati all'affidamento a terzi mediante gara". Dopo l'espressione dei pareri della Camere sullo schema di decreto è intervenuta la [sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016](#) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione di delega nella parte in cui, incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, prevede che i decreti attuativi siano adottati sulla base del parere, anziché dell'intesa, della Conferenza Stato-regioni. Il provvedimento di riforma non è stato quindi pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

### La riforma della dirigenza prevista dalla legge 124/2015

In attuazione della legge di riforma della p.a. era stato trasmesso al Parlamento, nella XVII legislatura, lo schema di decreto legislativo di riforma della dirigenza ( [A.G. 328](#)), che disponeva, in primo luogo l'articolazione del "sistema della dirigenza pubblica" nei tre ruoli della dirigenza statale, regionale e locale, ai quali si accede tramite procedure di reclutamento e requisiti omogenei, cui si affianca il ruolo della dirigenza delle autorità indipendenti.

Sullo schema di decreto legislativo di riforma erano stati espressi i pareri delle competenti Commissioni parlamentari, della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato.

Il testo non è stato poi approvato in via definitiva essendo nel frattempo intervenuta la pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 251 del 2016) con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di delega della legge 124/2015, tra cui quelle relative alla disciplina della dirigenza, nella parte in cui, incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, prevedevano che i decreti attuativi fossero adottati sulla base di una forma di raccordo con le Regioni che non è quella dell'intesa ma del semplice parere.

Nel testo di riforma i ruoli della dirigenza regionale e locale erano istituiti previa intesa, rispettivamente, in sede di Conferenza Stato-regioni e di Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Erano esclusi dall'applicazione della nuova disciplina i dirigenti scolastici e i dirigenti medici, veterinari e sanitari del Servizio sanitario nazionale.

Veniva sancito il principio in base al quale la qualifica dirigenziale è unica e ogni dirigente iscritto in uno dei tre ruoli, in possesso dei requisiti previsti dalla legge, può ricoprire qualsiasi incarico dirigenziale. La distinzione tra dirigente di prima e seconda fascia viene quindi superata, attribuendo alle amministrazioni

pubbliche la facoltà di articolare gli uffici dirigenziali in diversi livelli di responsabilità, anche introducendo la distinzione tra incarichi dirigenziali generali e altri incarichi dirigenziali.

Era contestualmente disposta, presso il Dipartimento della funzione pubblica, la realizzazione di una banca dati contenente l'elenco degli uffici dirigenziali, dei titolari di incarichi, del relativo *curriculum vitae* e percorso professionale.

Il provvedimento disponeva, al contempo, l'istituzione delle Commissioni per la dirigenza statale (entro 90 giorni), regionale e locale (previa intesa, rispettivamente, in sede di Conferenza Stato-regioni e di Conferenza Stato-città ed autonomie locali), cui sono attribuite funzioni che investono, tra le altre, le procedure per il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali e la definizione di criteri generali per l'assegnazione degli incarichi e la relativa valutazione.

Alla dirigenza pubblica si accedeva mediante le due modalità del corso-concorso e del concorso, salvo il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni alle amministrazioni nei limiti di quanto stabilito dalla legge.

Lo schema di decreto legislativo interveniva quindi sull'assetto e sulle funzioni della Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA), di cui è disposta la trasformazione in agenzia, operante sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio e soggetta al controllo della Corte dei conti. Alla SNA competono, in particolare, funzioni di reclutamento e di formazione del personale delle pubbliche amministrazioni, anche avvalendosi di istituzioni nazionali ed internazionali.

Specifiche disposizioni erano dettate relativamente alla formazione dei dirigenti, tenuti a frequentare corsi di formazione (organizzati o approvati dalla SNA) per un numero di ore definito dal regolamento di attuazione.

Gli incarichi dirigenziali erano sempre conferiti mediante procedura comparativa con avviso pubblico, ad eccezione dell'assegnazione del primo incarico e di quanto previsto ai fini della procedura per i dirigenti privi di incarico. Ai fini del conferimento di ciascun incarico dirigenziale, l'amministrazione definisce i criteri di scelta nell'ambito dei criteri generali fissati dalle istituende Commissioni per la dirigenza pubblica, regionale e locale. Per gli incarichi relativi a uffici dirigenziali non generali la scelta dell'amministrazione è comunicata alle Commissioni che, entro 15 giorni, possono rilevare il mancato rispetto dei requisiti e dei criteri fissati. Per gli incarichi relativi a uffici dirigenziali generali le suddette Commissioni selezionano una *short list* di candidati ritenuti più idonei in base ai richiamati criteri generali.

Veniva mantenuta la possibilità di attribuzione degli incarichi dirigenziali a soggetti esterni alle pubbliche amministrazioni individuando limiti massimi.

Quanto alla durata degli incarichi dirigenziali, veniva previsto il termine di 4 anni, rinnovabile di ulteriori 2 anni, a condizione che il dirigente abbia conseguito una valutazione positiva e con decisione motivata dell'amministrazione, per una sola volta; successivamente, viene svolta la procedura comparativa con avviso pubblico, cui può partecipare il dirigente già titolare dell'incarico salvo il caso di uffici a rischio di corruzione per i quali la legge già richiede il rispetto del principio della rotazione.

Alla scadenza di ogni incarico il dirigente rimaneva iscritto al ruolo ed è collocato in disponibilità fino all'attribuzione di un nuovo incarico. Una disciplina specifica viene introdotta per i dirigenti privi di incarico: essi hanno l'obbligo di partecipare, ogni anno, ad almeno 5 procedure comparative per le quali abbiano i requisiti;

decorso un anno le amministrazioni possono conferire direttamente incarichi dirigenziali per i quali essi abbiano i requisiti; qualora sia decorso un anno senza incarico nell'anno successivo, ai fini del trattamento economico, sono ridotti di un terzo le parti fisse. Decorso 2 anni dal collocamento di disponibilità, il Dipartimento per la funzione pubblica provvede a collocarli direttamente presso le amministrazioni in cui vi siano posti disponibili, ove ne abbiano i requisiti; viene previsto che, in caso di rifiuto, il dirigente decade dal ruolo. Le amministrazioni possono altresì attribuire ai dirigenti privi di incarico, con il loro consenso, funzioni di supporto senza il conferimento di incarichi dirigenziali e retribuzioni aggiuntive. In ogni caso, i dirigenti privi di incarico possono in ogni momento formulare richiesta di ricollocazione in qualifiche non dirigenziali.

Venivano inoltre elencati una serie di fattori che vengono in rilievo ai fini della valutazione dei dirigenti. Tra questi, in particolare: la capacità di gestione delle risorse umane assegnate alla struttura e di controllo e valutazione sulle presenze e sull'apporto motivazionale di ciascun dipendente; la tempestiva individuazione di fattori di rischio; la garanzia di trasparenza; l'individuazione di metodologie migliorative e coinvolgenti l'utenza nella valutazione dell'operato della struttura.

Il provvedimento individuava ulteriori ipotesi di mancato raggiungimento degli obiettivi dirigenziali, che possono dare luogo alla revoca dell'incarico dirigenziale.

Veniva affidato al decreto legislativo da adottare entro il 28 febbraio 2016, in attuazione della medesima legge 124/2015 (art. 17), in materia di pubblico impiego, l'individuazione delle forme di controllo sulle modalità con cui i dirigenti preposti ad uffici dirigenziali generali esplicano il proprio potere sindacatorio e di controllo sull'attività dei dirigenti e di periodica verifica del raggiungimento dei risultati dell'ufficio. In tale quadro, sono altresì definite le modalità di controllo sull'attuazione del programma da parte del segretario generale dei ministeri (in cui è presente tale figura), dei titolari di direzione di strutture articolate in uffici dirigenziali generali, dei dirigenti generali.

Era inoltre enunciato il principio di non derogabilità delle disposizioni del decreto legislativo da parte di contratti o accordi collettivi.

In sede di prima attuazione, era prevista l'iscrizione di diritto ai ruoli della dirigenza tutti i dirigenti a tempo indeterminato facenti parte delle relative amministrazioni alla data di entrata in vigore del decreto legislativo. Per gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale nelle amministrazioni statali, fino ad esaurimento della qualifica di prima fascia, il conferimento dell'incarico avviene, in misura non inferiore al 30 per cento delle relative posizioni, ai dirigenti di prima fascia facenti parte dei ruoli dell'amministrazione alla data di entrata in vigore del decreto legislativo. Gli incarichi dirigenziali sono disciplinati dalla normativa vigente fino alla definizione dei criteri generali da parte delle Commissioni.

Il provvedimento dettava inoltre disposizioni finalizzate, da una parte, a prevedere, nell'ambito dei contratti collettivi, una graduale convergenza del trattamento economico fondamentale di tutti coloro che sono iscritti nei ruoli della dirigenza utilizzando le economie derivanti dalle nuove previsioni; viene stabilito, in particolare, che il trattamento economico accessorio deve costituire almeno il 50 per cento della retribuzione complessiva del dirigente e la parte collegata ai risultati almeno il 30 per cento (60 e 40 per cento per i titolari di incarichi dirigenziali generali). La retribuzione di posizione deve essere interamente correlata alle

funzioni attribuite ed alle connesse responsabilità.

Per quanto riguarda la dirigenza degli enti locali, era disposto il superamento della figura dei segretari comunali e provinciali (a decorrere dall'effettiva costituzione del ruolo della dirigenza locale e fatti salvi, fino alla naturale scadenza, gli incarichi in essere), che confluiscono nel ruolo della dirigenza locale; gli attuali segretari comunali e provinciali vengono assunti dalle amministrazioni che conferiscono loro incarichi dirigenziali nei limiti delle dotazioni organiche. Norme specifiche sono altresì dettate in sede di prima applicazione nonché per coloro che appartengono alla fascia professionale C e per i vincitori di procedure concorsuali già avviate al 28 agosto 2015.

Era previsto, al contempo, l'obbligo per gli enti locali di nominare un dirigente apicale cui affidare compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità, che non può essere coordinato da altra figura di dirigente generale; le città metropolitane e i comuni con più di 100.000 abitanti possono, in alternativa, nominare un direttore generale e affidare il controllo della legalità e la funzione rogante ad un dirigente iscritto nei ruoli della dirigenza. Per i comuni con meno di 5.000 abitanti (o 3.000 se appartenenti a comunità montane) era stabilito l'obbligo di gestire in forma associata la funzione di direzione apicale.

## Le modifiche al TU del pubblico impiego

Il [decreto legislativo n.75 del 2017](#) ha modificato in più parti il Testo unico del pubblico impiego ([decreto legislativo n.165/2001](#)), con l'obiettivo di ridefinire alcune importanti regole del lavoro pubblico.

Viene introdotto il Piano triennale dei fabbisogni, allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini. Nell'ambito del Piano le amministrazioni curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale. Il Piano deve essere accompagnato dall'indicazione delle risorse finanziarie destinate alla sua attuazione.

Per quanto riguarda il reclutamento, viene innanzitutto stabilito un limite alla percentuale di idonei delle graduatorie dei concorsi pubblici (massimo il 20% dei posti messi a concorso) e si valorizzano il titolo di dottore di ricerca e la conoscenza della lingua inglese nei concorsi pubblici.

Specifiche disposizioni sono volte al superamento del precariato. In particolare, si prevede che le P.A. possono indire nuove procedure concorsuali, nella misura del 50% dei posti disponibili, per i lavoratori con contratti di lavoro flessibile (che abbiano avuto accesso alla P.A. a seguito di procedura concorsuale) e con un'anzianità di almeno tre anni negli ultimi otto. Allo scopo di valorizzare il personale interno è stata prevista la possibilità di progressioni interne attraverso procedure selettive riservate nel triennio 2018-2020 sul 20% dei posti disponibili, fermi restando il titolo di studio e la valutazione positiva come titolo di preferenza.

Viene stabilito, a regime, il divieto per le pubbliche amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione.

Vengono introdotte misure di sostegno per la disabilità nel lavoro pubblico, con l'istituzione di una Consulta nazionale presso il Dipartimento della funzione pubblica. Il monitoraggio sulle quote di riserva delle persone disabili, da parte della Consulta nazionale, viene estesa anche alle vittime del terrorismo, della criminalità organizzata e del dovere.

In materia di contrattazione vengono chiariti gli ambiti di competenza della contrattazione collettiva e il rapporto tra questa e la legge.

Viene stabilito che la quota prevalente delle risorse complessivamente destinate al trattamento accessorio vada devoluta al trattamento collegato alla performance (organizzativa e non più individuale).

Viene riformato il procedimento disciplinare, con l'estensione delle procedure accelerate a tutti i casi di flagranza, l'unificazione del procedimento in capo all'Ufficio per i procedimenti disciplinari, la previsione che la violazione dei termini e delle altre disposizioni meramente procedurali non determinano la decadenza dall'azione disciplinare e l'invalidità della sanzione irrogata, la previsione della espressa perentorietà del termine (120 giorni) per la conclusione dei procedimenti.

Viene istituito il Polo unico per le visite fiscali che regola il nuovo esercizio delle funzioni di accertamento medico-legali sui dipendenti assenti dal servizio per malattia da parte dell'INPS.

## Documento unico di circolazione

Il [decreto legislativo 29 maggio 2017 n. 98](#), sulla *Razionalizzazione dei processi di gestione dei dati di circolazione e di proprietà di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi, finalizzata al rilascio di un documento unico*, ha previsto che la carta di circolazione costituisca il documento unico di circolazione dei veicoli e che sia pertanto soppresso il certificato di proprietà, attuando quanto previsto dall'articolo 8, comma 1, lettera d) e 5 della legge 124/2015. Per approfondire si veda il [focus](#) relativo nell'area Trasporti e comunicazioni.

## Riordino delle camere di commercio

Il [decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219](#) ha attuato la delega legislativa conferita al Governo dall'articolo 10 della legge n. 124 del 2015. La delega, nell'ambito della riforma complessiva della pubblica amministrazione, mira ad un articolato riordino del sistema delle camere di commercio. Il provvedimento introduce una serie di importanti novità con particolare riguardo alle funzioni delle camere di commercio, all'organizzazione dell'intero sistema camerale e alla sua *governance* complessiva.

Il decreto legislativo ha dato attuazione ad una serie di principi contenuti nella legge

delega. Tra questi si ricordano:

- l'obbligo di accorpamento delle camere di commercio al fine di ridurre il numero delle camere stesse ad un massimo di 60;
- la delimitazione delle competenze camerali evitando duplicazioni e sovrapposizioni con competenze di altri enti;
- la riduzione delle unioni regionali;
- la previsione di una gratuità delle cariche degli organi diversi dai revisori contabili delle camere di commercio, delle unioni regionali e delle aziende speciali.

## La revisione dell'organizzazione del Corpo nazionale dei vigili del fuoco

Nella XVII legislatura sono state apportate importanti modifiche all'ordinamento del Corpo dei vigili del fuoco in attuazione di una delega prevista dalla legge di riforma della pubblica amministrazione (la L. 124/2005, c.d. legge Madia).

L'articolo 8 della legge 7 agosto 2015, n. 124, ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato. In particolare, il comma 1, lett. a), del citato articolo, ha conferito una specifica delega per l'ottimizzazione dell'efficacia delle funzioni del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, mediante modifiche al D.Lgs. 139/2006, in relazione alle funzioni e ai compiti del personale permanente e volontario del medesimo Corpo e conseguente revisione del D.Lgs. 217/2005 (ordinamento del personale), anche con soppressione e modifica dei ruoli e delle qualifiche esistenti ed eventuale istituzione di nuovi appositi ruoli e qualifiche, con conseguente rideterminazione delle relative dotazioni organiche.

Inoltre, la medesima disposizione di delega ha previsto, un complessivo riordino delle Forze di polizia e, in tale ambito, la riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato, anche attraverso il suo eventuale assorbimento in altra Forza di polizia. In tal caso, la delega ha fatto salve le competenze del medesimo Corpo forestale in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e di spegnimento con mezzi aerei degli stessi da attribuire, in caso di assorbimento, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco con le connesse risorse.

In ordine di tempo, in attuazione della delega è stato emanato prima il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 che ha disposto l'assorbimento del personale del Corpo forestale dello Stato e delle relative funzioni nell'Arma Carabinieri, con un contingente limitato da assegnare alla Polizia di Stato, alla Guardia di finanza, e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco. A quest'ultimo sono state trasferite inoltre le competenze del Corpo forestale in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e di spegnimento con mezzi aerei.

Successivamente, è intervenuto il decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 97 che ha operato una ampia revisione della normativa che disciplina il Corpo nazionale dei vigili del fuoco: viene previsto il riassetto delle strutture organizzative del Corpo, disciplinate le funzioni e i compiti in materia di soccorso pubblico, prevenzione incendi, difesa civile e incendi boschivi, e viene modificato l'ordinamento del personale per gli aspetti non demandati alla contrattazione collettiva nazionale.

Organizzazione del Corpo

Per quanto riguarda l'ordinamento generale del Corpo si è rimarcata la collocazione del Corpo nell'ambito del Ministero dell'interno facendo riferimento alle funzioni di soccorso pubblico, anti-incendio, difesa civile, affidate a tale dicastero dal decreto legislativo 300/1999, recante la riforma dell'organizzazione del Governo.

Viene modificata l'articolazione delle strutture periferiche del Corpo con l'introduzione della previsione che le direzioni regionali possano essere altresì interregionali, istituzionalizzando così una situazione di fatto di alcune realtà territoriali esistenti (come la direzione interregionale del Veneto e del Trentino-Alto Adige). Inoltre, sono aboliti i comandi provinciali, sostituiti da comandi sub-regionali, in linea con l'evoluzione della riforma degli enti locali in atto.

Relativamente al personale, permane la distinzione del personale del Corpo nazionale in permanente e volontario, e viene riformulata come distinzione tra personale di ruolo e volontario, sancendo, inoltre, la sovraordinazione del primo sul secondo negli interventi di soccorso. Riguardo al personale volontario, viene ribadito il suo carattere "esterno" dal punto di vista lavorativo, stabilendo che esso rimanga escluso dalla disciplina dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, dettata dal decreto legislativo n. 81 del 2015. Nel contempo sono state introdotte misure per agevolare il passaggio di ruolo del personale volontario (vedi oltre).

Viene, inoltre, abolita la previsione degli appositi elenchi provinciali di personale volontario sostituiti da elenchi distinti in due tipologie, per le necessità da un lato dei distaccamenti volontari, dall'altro delle strutture centrali e periferiche.

La richiesta di istituzione dei due albi era contenuta nella risoluzione approvata alla unanimità dalla I Commissione Affari costituzionali della Camera, nella seduta del [18 gennaio 2017](#), (n. 8-00217). La risoluzione aveva avuto origine dal testo unificato delle risoluzioni 7-00511 Plangger, 7-00781 Mucci, 7-00799 Piccione, 7-01091 Cozzolino, 7-01117 Fiano e 7-01133 La Russa.

Per quanto riguarda le funzioni del CNVF, la riforma incide in primo luogo sulla prevenzione incendi, ed in particolare sull'attività di certificazione antincendi di imprese e attività, adeguandola alla complessa evoluzione normativa della materia (si fa riferimento infatti non più al certificato di prevenzione incendi bensì alle procedure di prevenzione incendi che comprendono sia il certificato, sia gli altri atti e provvedimenti di prevenzione).

Diverse modifiche e integrazioni sono previste in relazione alla funzione di soccorso pubblica, tra cui la previsione che il Corpo nazionale possa collaborare alla redazione dei piani di emergenza comunali e di protezione civile su istanza degli enti locali e delle regioni di apposite convenzioni che prevedano il rimborso delle spese sostenute dal Corpo (possibilità già prevista dal DL 101/2013, art. 7- *bis*).

Inoltre, vengono introdotte le modifiche conseguenti al trasferimento in capo al CNVF delle competenze del Corpo forestale in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e di spegnimento con mezzi aerei (ad opera del D.Lgs. 177/2016).

Sono introdotte disposizioni che incidono anche sull'attività di formazione del Corpo che nella disciplina previgente era associata prevalentemente alla

prevenzione degli incendi: essa ora assume una valenza di carattere più generale con una collocazione autonoma a fianco delle altre funzioni istituzionali. Viene, dunque, valorizzata l'attività di formazione svolta dal Corpo, sia interna, sia esterna, nell'ottica della diffusione della cultura della sicurezza, e principalmente della sicurezza nei luoghi di lavoro.

In materia di sicurezza sul lavoro si ricorda l'introduzione, da parte del DL 93/2013, di alcune modifiche al decreto legislativo n. 81 del 2008, in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, al fine sia di includere anche il Corpo dei vigili del fuoco nella specifica disciplina riservata alle Forze di polizia e alle Forze armate in materia di regole tecniche per la realizzazione, il funzionamento e il trattamento dei dati, del Sistema informativo per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP), sia di consentire al Corpo l'effettuazione in proprio delle verifiche periodiche delle attrezzature di lavoro, nonché delle attività di formazione e di abilitazione del proprio personale all'utilizzo delle attrezzature stesse.

#### Ordinamento del personale

Anche l'ordinamento del personale è stato ampiamente modificato.

Da segnalare l'aumento dei posti riservati al personale volontario per i concorsi per l'assunzione dei vigili del fuoco che viene elevata dal 25 al 35%, specificando, altresì, che essa opera in favore del personale volontario che, alla data di indizione del bando di concorso, sia iscritto negli appositi elenchi da almeno tre anni e abbia effettuato non meno di 120 giorni di servizio.

Riserve di posti sono previste anche in favore del personale volontario in possesso dei requisiti prescritti, nelle procedure per l'accesso ai ruoli dei direttivi, dei direttivi medici, dei direttivi ginnico-sportivi e per l'accesso a ruoli non dirigenti e non direttivi.

Inoltre, sono state rimodulate le procedure di progressione di carriera del personale. Da segnalare l'ampliamento della dotazione organica del Corpo, da 36.691 a 37.481 unità, che tiene conto del transito di alcune unità dal Corpo forestale al Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Si tratta di 390 unità di personale transitate al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, in ruoli speciali antincendio boschivo (AIB) ad esaurimento. Successivamente, la dotazione organica è stata ulteriormente incrementata di 300 unità del ruolo dei vigili del fuoco (L. 205/2017, art. 1, comma 289).

#### Fondo per l'operatività del soccorso pubblico

Il D.Lgs. 97/2017 ha istituito, a partire dall'anno 2017, il Fondo per l'operatività del soccorso pubblico per valorizzare i compiti di natura operativa svolti in tale ambito dai Vigili del Fuoco, e le peculiari condizioni di impiego del personale del Corpo conseguenti appunto alla revisione ordinamentale operata dal medesimo D.Lgs. 97.

Il nuovo Fondo è posto nello stato di previsione del Ministero dell'Interno, nell'ambito del programma di spesa "Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico" (D.Lgs. 97/2015, art. 15, comma 1).

Al Fondo è assegnata una dotazione di 39,7 mln per il 2017 e 81,730 mln dal 2018;

a questi sono da attribuirsi ulteriori importi da determinarsi con proprio decreto da parte del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia. In attuazione di tale disposizione è stato adottato il decreto interministeriale 17 novembre 2017 che ha incrementato la dotazione del fondo (rispettivamente per 19,3 e 21,3 mln) e che risulta pertanto di 59 mln per il 2017 e di 103,3 mln dal 2018.

La ripartizione del fondo è stata operata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 febbraio 2018. Le categorie interessate dalle misure economiche sono il personale non direttivo e non dirigente ed il personale direttivo del comparto autonomo di negoziazione "Vigili del fuoco e soccorso pubblico".

Nella tabella che segue sono sintetizzate le modalità di riparto del Fondo (gli importi sono in milioni di euro e sono comprensivi degli oneri previdenziali ed erariali a carico dello Stato).

Art.	Utilizzo	Decorrenza	2017	2018
2, co. 2	Voce retributiva accessoria fissa e continuativa e incremento delle indennità di rischio e mensile	dal 1.10.2017	22 (max)	87
2, co. 1, lett. b)	Finanziamento di ulteriori interventi di riordino delle carriere e dei ruoli del CNVVF	dal 1.1.2018		16,03
2, co. 3	Incremento della retribuzione accessoria	solo anno 2017	37 (min)	
<b>Totale</b>			<b>59</b>	<b>103,03</b>

## Interventi sul procedimento amministrativo

Nel corso della XVII legislatura è stato approvato un pacchetto di riforme della disciplina del procedimento amministrativo, animato dall'intento di semplificare l'organizzazione della pubblica amministrazione, rendendo più agevoli e trasparenti le regole che ne disciplinano i rapporti con il privato cittadino, le imprese e i suoi dipendenti. Gli interventi di riforma hanno riguardato la disciplina della conferenza di servizi, il regime delle autorizzazioni amministrative e la segnalazione certificata di inizio attività (c.d. SCIA), i termini dei procedimenti, nonché la disciplina dell'autotutela amministrativa (revoca, sospensione, annullamento d'ufficio degli atti amministrativi). Tra le novità di rilievo, vi è anche la previsione in via generale del meccanismo del silenzio assenso anche nei rapporti tra amministrazioni o tra amministrazioni e gestori di beni o servizi pubblici.

### Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

La legge delega di riforma delle pubbliche amministrazioni ( [legge n. 124/2015](#) ), approvata nel corso della XVII legislatura, ha introdotto alcune disposizioni volte a semplificare i procedimenti amministrativi in favore dei cittadini e delle imprese. Con tale finalità, in particolare, la delega ha previsto (art. 5):

1. la precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) o di silenzio assenso, nonché quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per quali è sufficiente una comunicazione preventiva;
2. l'introduzione di una disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa. Per espressa previsione del legislatore delegante, tale disciplina deve includere: le modalità di presentazione e i contenuti standard degli atti degli interessati e di svolgimento della procedura, anche telematica; gli strumenti per documentare o attestare gli effetti prodotti dai predetti atti; l'obbligo di comunicare ai soggetti interessati, all'atto della presentazione di un'istanza, i termini entro i quali l'amministrazione è tenuta a rispondere ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda.

In sede di attuazione, sono stati adottati due decreti legislativi.

Il primo di essi ( [D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 126](#) ) contiene alcune disposizioni generali applicabili ai procedimenti relativi alle attività non assoggettate ad autorizzazione espressa (cd. *SCIA 1*). Le novità principali sono tre.

In primo luogo, viene rafforzato l'obbligo per le amministrazioni di predisporre moduli unificati e standardizzati che definiscono, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni alle pubbliche amministrazioni, nonché i contenuti della

documentazione da allegare. E' introdotto l'obbligo di pubblicare sui siti istituzionali di ciascuna amministrazione sia i moduli, sia l'elenco degli stati, qualità personali e fatti oggetto di dichiarazione sostitutiva, di certificazione o di atto di notorietà, nonché delle attestazioni e asseverazioni dei tecnici abilitati o delle dichiarazioni di conformità dell'Agenzia delle imprese, necessari a corredo della segnalazione.

In secondo luogo, il decreto introduce norme generali sulle modalità di presentazione delle segnalazioni o istanze alle pubbliche amministrazioni: in particolare, è introdotto l'obbligo per le amministrazioni di rilasciare una ricevuta dell'avvenuta presentazione dell'istanza, comunicazione o segnalazione, anche in via telematica.

La terza novità è rappresentata dalla introduzione di una disciplina per le ipotesi in cui per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, ovvero atti di assenso o pareri da parte di altre amministrazioni. Per evitare che la stessa SCIA diventi più complicata del procedimento ordinario a causa dei numerosi atti presupposti, lo schema di decreto prevede una concentrazione dei regimi amministrativi, in base alla quale:

1. nei casi in cui per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA e l'attività può essere iniziata dalla data di presentazione della segnalazione (cd. SCIA unica). Spetta all'amministrazione che riceve la SCIA di trasmetterla alle altre amministrazioni interessate, al fine di consentire il controllo sulla sussistenza dei presupposti e requisiti di loro competenza.
2. nei casi in cui per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA sia necessaria l'acquisizione di atti di assenso, comunque denominati, o pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, è prevista, dopo la presentazione della SCIA, la convocazione della conferenza di servizi.

L'attuazione della delega è proseguita con il [decreto legislativo 5 novembre 2016, n. 222](#) (cd. SCIA 2), che provvede alla mappatura e alla individuazione delle attività oggetto di procedimento di mera comunicazione o segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, nonché quelle per le quali è necessario il titolo espresso e introduce le conseguenti disposizioni normative di coordinamento. Inoltre il decreto detta alcune disposizioni volte alla semplificazione dei regimi amministrativi in materia edilizia.

### Conferenza di servizi

La conferenza di servizi è uno strumento di semplificazione attivabile dalle pubbliche amministrazioni quando siano coinvolti vari interessi pubblici in un procedimento amministrativo o in più procedimenti connessi riguardanti i medesimi risultati e attività amministrativa, suscettibile di produrre un'accelerazione dei tempi procedurali. La disciplina dell'istituto è fissata, in via generale, dagli articoli 14 e seguenti della [L. n. 241/1990](#). Tale normativa è stata oggetto di ripetuti interventi correttivi tesi ad assicurare gli effetti di semplificazione e tempestività dell'azione amministrativa ai quali l'istituto è ispirato.

Anche nella XVII legislatura sono state approvate alcune modifiche e, da ultimo, la [legge delega per la riforma delle amministrazioni pubbliche](#) ha affidato al Governo il compito di riordinare l'intera disciplina della conferenza di servizi in modo da:

- ridurre i casi di convocazione obbligatoria;
- semplificare e rendere più celeri i tempi della conferenza, anche attraverso l'utilizzo di strumenti informatici, nonché assicurare che qualsiasi tipo di conferenza abbia una durata certa;
- rivedere i meccanismi decisionali, con la previsione del principio della prevalenza delle posizioni espresse, di meccanismi di silenzio assenso e di superamento del dissenso;
- introdurre modelli di istruttoria pubblica, per garantire la partecipazione degli interessati al procedimento;
- introdurre strumenti di composizione degli interessi pubblici in caso di partecipazione di amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità, che assicurino comunque la conclusione del procedimento entro i termini previsti (v. [art. 2, L. 124/2015](#)).

In attuazione della delega, il [decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127](#), ha interamente riscritto la disciplina gli articoli da 14 a 14-quinquies della L. n. 241/1990. La nuova disciplina distingue due modelli di conferenza decisoria, caratterizzati da diverse modalità di svolgimento:

- la conferenza cd. semplificata, in modalità "asincrona", rappresenta la modalità ordinaria di conferenza, che si svolge senza riunione, bensì mediante la semplice trasmissione per via telematica, tra le amministrazioni partecipanti, delle comunicazioni, delle istanze con le relative documentazioni, e delle determinazioni, secondo il procedimento delineato dall'[art. 14-bis della L. n. 241/1990](#);
- la conferenza cd. simultanea ed in modalità sincrona (con riunione), secondo il procedimento delineato dall'[art. 14-ter della L. n. 241/1990](#). Tale modalità si svolge nei soli casi indicati dalla legge. In particolare, l'amministrazione procedente può convocare direttamente la conferenza simultanea ove necessario, nei casi di particolare complessità della decisione da assumere, ovvero può procedere su richiesta motivata delle altre amministrazioni o del privato interessato (art. 14-bis, co. 7). Fuori da tali ipotesi, la conferenza si svolge in modalità simultanea qualora, in sede di conferenza semplificata, l'amministrazione procedente ha acquisito atti di assenso o dissenso che indicano condizioni o prescrizioni che richiedono modifiche sostanziali alla decisione finale (art. 14-bis, co. 6).

Altra novità è rappresentata dalla riduzione dei termini procedurali e delle modalità di svolgimento della conferenza. Innanzitutto, le istanze, la relativa documentazione e le comunicazioni avvengono in modalità telematica.

Per quanto riguarda i termini, in caso di conferenza semplificata, è stabilito un termine perentorio, comunque non superiore a 45 giorni (90 per le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni

culturali o alla tutela della salute), entro il quale le amministrazioni coinvolte sono tenute a rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della Conferenza. Inoltre, la mancata comunicazione delle determinazioni da parte delle amministrazioni coinvolte entro il termine perentorio, ovvero la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti indicati, equivalgono ad assenso senza condizioni, fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'UE richiedono l'adozione dei provvedimenti espressi.

In caso di conferenza simultanea, la nuova disciplina prevede che, ove alla conferenza siano coinvolte amministrazioni dello Stato e di altri enti territoriali, a ciascun livello le amministrazioni convocate alla riunione sono rappresentate da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione delle amministrazioni stesse (cd. rappresentante unico). Il rappresentante unico delle amministrazioni statali è nominato dal Presidente del Consiglio o, in caso di amministrazioni periferiche, dal Prefetto. Ciascuna regione e ciascun ente locale definisce autonomamente le modalità di designazione del rappresentante unico delle amministrazioni riconducibili a quella regione o a quell'ente (art. 14-ter, co. 4-5). I lavori della conferenza simultanea si concludono non oltre 45 giorni decorrenti dalla data della prima riunione (90 giorni nel caso in cui siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute). Anche in questo caso, sono introdotti meccanismi di silenzio assenso: infatti, si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso la propria posizione ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza.

Inoltre, la nuova disciplina conferma la possibilità per le amministrazioni che curano interessi sensibili (preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute), in caso di dissenso, di rimettere la decisione alla Presidenza del Consiglio dei ministri per trovare un'intesa, ma riscrive interamente il procedimento, abbreviando anche in tal caso i termini.

## Semplificazione procedimenti amministrativi

Il [DPR 12 settembre 2016, n. 194](#), adottato in attuazione della legge delega di riforma delle amministrazioni pubbliche (art. 4, L. n. 124/2015), ha introdotto norme per la semplificazione e l'accelerazione di procedimenti amministrativi riguardanti rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto sul territorio o l'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere positivi effetti sull'economia o sull'occupazione.

La semplificazione ed accelerazione sono attuate attraverso due strumenti: la riduzione dei termini dei procedimenti e l'esercizio di un potere sostitutivo da parte del Presidente del Consiglio in caso di mancato rispetto dei termini.

I procedimenti interessati sono quelli che hanno ad oggetto autorizzazioni, licenze, concessioni non costitutive, permessi o nulla osta comunque denominati necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione delle opere, lo stabilimento degli impianti produttivi e l'esercizio delle attività compresi quelli di

competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, alla tutela della salute e della pubblica incolumità.

Per l'individuazione dei progetti cui applicare le disposizioni di accelerazione, si procede in una prima fase alla segnalazione alla Presidenza del Consiglio di una serie di progetti, che spetta agli enti territoriali entro il 31 gennaio di ciascun anno. La Presidenza del consiglio può comunque, entro il 28 febbraio, segnalare ulteriori progetti.

In una seconda fase, entro il 31 marzo, si procede, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, all'individuazione "in concreto" dei singoli progetti cui si applicano le disposizioni di semplificazione ed accelerazione.

Con i medesimi decreti del Presidente del consiglio possono essere ridotti i termini di conclusione dei procedimenti necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione dell'opera, lo stabilimento dell'impianto produttivo e l'esercizio dell'attività, in misura non superiore al 50 per cento rispetto ai termini ordinari.

In caso di inutile decorso del termine, eventualmente ridotto, il Presidente del Consiglio può sostituirsi direttamente all'amministrazione inadempiente, adottando i relativi atti, oppure, previa delibera del Consiglio dei ministri, può delegare il potere sostitutivo ad un diverso soggetto, fissando un nuovo termine per la conclusione del procedimento .

Viene poi disciplinato l'esercizio del potere sostitutivo nei casi in cui l'intervento coinvolga le competenze delle regioni e degli enti locali.

Il coinvolgimento degli enti territoriali è comunque escluso nel caso in cui "sussista un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera".

Quando non sussiste un preminente interesse nazionale e l'intervento coinvolge esclusivamente o in misura prevalente il territorio di una regione o di un comune o città metropolitana, il Presidente del Consiglio di regola delega all'esercizio del potere sostitutivo il Presidente della regione o il sindaco.

Negli altri casi, quando l'intervento coinvolge le competenze delle regioni e degli enti locali la determinazione delle modalità di esercizio del potere sostitutivo è rimessa a una previa intesa in sede di Conferenza unificata (ferma restando l'esclusione nei casi di sussistenza di un preminente interesse nazionale).

## Il silenzio assenso tra amministrazioni

Nell'ambito delle misure di semplificazione introdotte dalla [legge di riforma delle amministrazioni pubbliche](#) ed immediatamente cogenti, è stato introdotto il meccanismo di silenzio assenso (già regolato nei rapporti tra privati e amministrazione dall' [art. 20, L. 241/1990](#)) anche nei rapporti tra amministrazioni pubbliche.

In virtù del nuovo istituto, nei casi in cui per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi da parte di una pubblica amministrazione sia prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati, di competenza di altre amministrazioni pubbliche

ovvero di gestori di beni o servizi pubblici, le amministrazioni o i gestori competenti sono tenuti a comunicare le rispettive decisioni entro il termine di trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento, decorso il quale senza che sia stato comunicato l'atto di assenso, concerto o nulla osta, lo stesso si intende acquisito ( art. 17-bis, L. 241/1990, introdotto dall' art. 3, L. 124/2015).

Il termine di trenta giorni è suscettibile di una sola interruzione qualora l'amministrazione o il gestore che deve rendere il proprio assenso faccia presenti esigenze istruttorie o presenti richieste di modifica, che devono essere motivate e formulate in modo puntuale entro il termine stesso. In seguito all'interruzione del termine, l'assenso, il concerto o il nulla-osta sono resi nei successivi trenta giorni dalla ricezione degli elementi istruttori o dello schema di provvedimento. In caso di conflitto tra amministrazioni statali coinvolte, spetta al Presidente del Consiglio decidere sulle modifiche da apportare al provvedimento, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Si applica il silenzio assenso decorsi novanta giorni anche per i pareri e i nulla osta di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini. L'unica eccezione prevista all'applicazione del silenzio assenso è rappresentata dai casi in cui l'adozione di un provvedimento espresso sia richiesta da disposizioni del diritto dell'Unione europea.

### Autotutela amministrativa

Alcune disposizioni del c.d. decreto *sblocca-Italia* e, successivamente, della c.d. legge *Madia* e dei suoi decreti attuativi hanno introdotto modifiche ai poteri di autotutela decisoria delle pubbliche amministrazioni, come disciplinati dalla legge sul procedimento amministrativo, ossia alla possibilità per le amministrazioni di riesaminare i provvedimenti già adottati, senza l'intervento del giudice, al fine di annullarli, modificarli o revocarli.

Una prima novità riguarda la soppressione della possibilità per le amministrazioni di esercitare i poteri di revoca e annullamento d'ufficio, di cui agli artt. 21-quinquies e 21-nonies della L. n. 241/1990, nei casi di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA). Al contempo, sono stati ridefiniti i limiti entro i quali l'amministrazione può intervenire, con poteri inibitori, repressivi e conformativi, sulle attività avviate in base a SCIA (art. 25, D.L. n. 133/2014, conv. L. 164/2013; art. 6, L. n. 124/2015). Le modifiche introdotte dal legislatore cercano, in particolare, di contemperare l'esigenza di tutelare l'affidamento del privato sul titolo abilitativo formato sulla base della propria segnalazione con la tutela del terzo controinteressato eventualmente pregiudicato da un'attività intrapresa illegittimamente.

La seconda novità riguarda la disciplina della revoca del provvedimento amministrativo ad efficacia durevole, da parte dell'amministrazione che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge, di cui sono definite più precisamente le condizioni di esercizio (art. 21-quinquies, L. n. 241/1990). La *ratio* delle novità introdotte è di offrire maggiore tutela ai privati, mettendoli al riparo dall'esercizio disinvolto del potere di autotutela da parte della Pubblica

amministrazione (art. 25, D.L. n. 133/2014, conv. L. 164/2013).

In particolare, è previsto che la revoca per mutamento della situazione di fatto è possibile solo ove tale mutamento fosse "non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento" e, per quanto riguarda le ipotesi di revoca per nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, questa viene esclusa per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici. Resta, invece, immutato, il terzo presupposto che può legittimare la revoca del provvedimento, ossia i sopravvenuti motivi di pubblico interesse.

Un terzo gruppo di modifiche introdotte con le riforme del 2014 e 2015 riguarda l'istituto dell' annullamento d'ufficio dei provvedimenti amministrativi illegittimi (art. 21-octies, L. n. 241/1990). La novità consiste, innanzitutto, nell'aver escluso la possibilità di annullare i provvedimenti adottati 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, nonché nei casi di 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 (art. 21-octies, comma 2). Viene precisato che rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo.

In secondo luogo, la legge ha introdotto un termine ultimo di diciotto mesi dal momento dell'adozione del provvedimento di primo grado solo per i casi di annullamento d'ufficio dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici e, contestualmente, previsto un'eccezione a tale vincolo temporale, ove si tratti di annullare 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.

### Indennizzo da mero ritardo

L' indennizzo da ritardo è stato introdotto nel 2013 ( art. 28 del D.L. n. 69/2013) per tutelare i privati in conseguenza della violazione dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi attivati ad istanza di parte, modificando a tal fine la legge sul procedimento amministrativo ( art. 2-bis, co. 1-bis, L. n. 241/1990).

La misura non costituisce una assoluta novità perché si affianca all'istituto già vigente del risarcimento del danno da ritardo, previsto dalla legge sul procedimento amministrativo (art. 2-bis, co. 1, della L. n. 241/1990) per i casi di ritardo doloso o colposo, e, al pari di questo, è finalizzata al rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi.

L'ipotesi attiene al ritardo determinato dalla pubblica amministrazione (che può essere sia quella che ha dato avvio al procedimento, sia altra amministrazione, che intervenga nel corso del procedimento e che abbia causato il ritardo, come, ad esempio, la p.a. che debba rendere un parere), ma anche dai soggetti privati

preposti all'esercizio di attività amministrative. A differenza del risarcimento del danno da ritardo, l'indennizzo è ammesso solo nelle ipotesi di mero ritardo nella conclusione di procedimenti ad istanza di parte, non può essere richiesto nei procedimenti avviati d'ufficio e presuppone il decorso del tempo quale mero nesso causale.

Il procedimento finalizzato alla corresponsione dell'indennizzo deve essere preceduto dall'attivazione del potere sostitutivo. Infatti, per ottenere l'indennizzo, l'istante deve rivolgersi all'autorità titolare del potere sostitutivo di cui all'art. 2, co. 9-bis, della L. n. 241/1990 entro il termine perentorio di venti giorni dalla scadenza del termine procedimentale, richiedendo l'emanazione del provvedimento non adottato.

La misura dell'indennizzo è stabilita in una somma pari a 30 euro per ogni giorno di ritardo rispetto alla data di scadenza del termine procedimentale. È stabilito anche un tetto massimo, in base al quale l'indennizzo non può essere superiore in ogni caso alla somma di 2.000 euro. In caso di indennizzo, le somme corrisposte o da corrispondere a tale titolo sono detratte da quelle eventualmente corrisposte a titolo di risarcimento.

Il nuovo istituto è espressamente escluso, anche in caso di procedimenti avviati su iniziativa di parte:

- nei procedimenti concernenti lo svolgimento di pubblici concorsi;
- nelle ipotesi di silenzio qualificato (silenzio assenso e silenzio rigetto).

In prima applicazione, l'indennizzo da ritardo è stato applicato in via sperimentale solo per i procedimenti relativi all'attività di impresa. Nelle [Linee guida](#), adottate dal Dipartimento della funzione pubblica, con dir. Stato 9 gennaio 2014, si precisa che l'indennizzo da ritardo non è applicabile nelle ipotesi di segnalazione certificata di inizio attività (o di denuncia di inizio attività), anche se relative all'esercizio dell'attività di impresa, poichè in tali casi manca un obbligo di emanare un provvedimento, che invece rappresenta un presupposto per l'applicabilità dell'indennizzo da ritardo.

### Data unica di efficacia degli obblighi amministrativi

Il c.d. decreto del fare ([articolo 29, D.L. n. 69/2013](#)) ha posto l'obbligo, a decorrere dal 2 luglio 2013, per gli atti normativi del Governo e gli atti amministrativi a carattere generale delle amministrazioni dello Stato o degli enti pubblici nazionali e delle agenzie ex D.lgs. 300/1999, di fissare la data di decorrenza dell'efficacia degli obblighi amministrativi introdotti a carico di cittadini ed imprese al 1° luglio o al 1° gennaio successivi alla loro entrata in vigore. Sono previste due deroghe in presenza di particolari esigenze di celerità dell'azione amministrativa o derivanti dalla necessità di dare tempestiva attuazione ad atti dell'Unione europea.

Inoltre, viene posto a carico del responsabile della trasparenza delle amministrazioni competenti l'obbligo sia di pubblicare sul sito istituzionale le date di efficacia dei nuovi obblighi amministrativi introdotti, sia di comunicarle al Dipartimento della funzione pubblica, che a sua volta le pubblica in apposite pagine web del sito istituzionale (art. 12, co. 1-bis, D.Lgs. n. 33/2013).

Le modalità di pubblicazione dello scadenziario sono state adottate con DPCM 8 novembre 2013.

## Diritto di accesso e trasparenza della pubblica amministrazione

*In attuazione della legge anticorruzione, nel 2013 è stato adottato il Codice della trasparenza delle pubbliche amministrazioni, che ha riordinato le disposizioni in materia di obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. Successivamente, nell'ambito della riforma della p.a., il Codice è stato modificato ed integrato al fine di ampliare gli ambiti di trasparenza della p.a. e di risolvere alcune criticità emerse nella prima fase di applicazione. In tale quadro, sono state introdotte alcune novità per l'ordinamento, come il diritto di accesso civico libero, alla stregua del Freedom of Information Act.*

### Il Codice della trasparenza

Con l'entrata in vigore del Codice della trasparenza (D.Lgs. 33/2013) sono state riordinate in un unico corpo normativo le disposizioni riguardanti gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, in attuazione di quanto previsto dalla legge anticorruzione (L. 190/2012).

Il Codice individua una ampia serie di documenti e di atti la cui pubblicazione costituisce un obbligo da parte delle pubbliche amministrazioni, quali quelli relativi all'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni all'uso delle risorse pubbliche (comprese le informazioni degli immobili posseduti e della gestione del patrimonio), alle prestazioni offerte e i servizi erogati. I documenti, le informazioni ed i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria sono pubblicati per un periodo di 5 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 di ciascuna p.a.

Il Codice introduce inoltre la nozione di accesso civico, quale 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. A differenza del diritto di accesso agli atti (c.d. accesso documentale) di cui alla legge sull'azione amministrativa (L. 241/1990), la richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente e non deve essere motivata.

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 all'Autorità nazionale 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. L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione ed è valutato ai fini della retribuzione di risultato e del trattamento economico accessorio collegato alle performance dei dirigenti.

L'attuazione delle disposizioni recate dal Codice ha posto diversi problemi applicativi come segnalato in più occasioni dall'Autorità nazionale anticorruzione che nell'aprile del 2014 ha trasmesso al Governo un documento sui Problemi aperti in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza e performance e proposte di semplificazione. L'Autorità ha individuato i seguenti punti critici (ANAC, Rapporto sul primo anno di attuazione della legge 6 novembre 2012, n. 190, 27 dicembre 2013, doc. XXVII, n. 8, p. 48):

- la sostenibilità amministrativa delle nuove disposizioni, collegata alla necessità di adattare una disciplina uniforme ad enti estremamente diversificati;
- la difficoltà di certe amministrazioni ad adeguarsi ai nuovi principi ed istituti;
- le "oscurità" del testo normativo e la ridondanza nei numerosi obblighi di pubblicazione vigenti.

L'intervento correttivo è intervenuto nel 2016, in attuazione di una specifica delega contenuta nella legge di riforma della pubblica amministrazione (D.Lgs. 97/2016 recante disposizioni per la revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e di pubblicità e trasparenza delle pubbliche amministrazioni).

Oltre ad intervenire sul Codice di trasparenza, il provvedimento ha modificato la legge anticorruzione (legge 190/2012) incidendo, in particolare, sulle disposizioni relative al Piano nazionale anticorruzione, e ai piani per la prevenzione della corruzione predisposti dalle singole amministrazioni.

Tra le principali innovazioni introdotte, si rileva l'introduzione del nuovo diritto di accesso (c.d. accesso generalizzato) ai documenti delle pubbliche amministrazioni - sul modello del *Freedom of Information Act FOIA* statunitense - basato sulla possibilità di chiunque di accedere alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche, ad esclusione di un elenco tassativo di atti sottoposti a regime di riservatezza. Rimane fermo il diritto di accesso (c.d. accesso semplice) alle informazioni per le quali esiste l'obbligo di pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni.

Viene introdotta una nuova disciplina in materia di obblighi di trasparenza riguardanti i titolari di incarichi politici, ampliando il novero dei soggetti interessati. In materia è intervenuta l'Autorità nazionale anticorruzione, con l'emanazione di apposite linee guida per l'attuazione dei nuovi obblighi (*Autorità nazionale anticorruzione, Delibera 8 marzo 2017*)

Inoltre, sono previste diverse misure di riduzione degli oneri e di semplificazione delle procedure in materia di pubblicità da parte delle pubbliche amministrazioni. Tra queste particolarmente rilevante è la possibilità di sostituire la pubblicazione di informazioni con l'accesso libero alle banche dati detenute dalle p.a.

Nella stessa ottica di semplificazione, la soppressione dell'obbligo di adottare il

piano triennale per la trasparenza e l'integrità da parte di ciascuna amministrazione. Sul versante della prevenzione della corruzione, si segnala il trasferimento della competenza dell'adozione di Piano nazionale anticorruzione dal Dipartimento della funzione pubblica all'Autorità nazionale anticorruzione.

Successivamente, l'ANAC ha adottato le *Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico* che forniscono una prima serie di indicazioni, riguardanti prevalentemente le esclusioni e i limiti all'accesso civico generalizzato, il c.d. FOIA (delibera 28 dicembre 2016, n. 1309). Le modalità applicative relative alla presentazione della richiesta e i tempi di decisione sono state adottate dal Dipartimento della funzione pubblica (circolare 30 maggio 2017, n. 2/2017).

## Il D.Lgs. 33 del 2013

Con l'entrata in vigore del [decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33](#) sono state riordinate in un unico corpo normativo le disposizioni riguardanti gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, in attuazione di quanto previsto dall' [articolo 1, comma 35, della legge 6 novembre 2012, n. 190](#) (c.d. legge anticorruzione).

La materia, infatti, è caratterizzata per la presenza di numerose disposizioni contenute in molteplici ed eterogenei provvedimenti, molti dei quali approvati nel corso della XVI legislatura. Pertanto, la delega contenuta nella legge anticorruzione è stata finalizzata innanzitutto riordinare la produzione legislativa più recente anche al fine di evitare rischi di sovrapposizione normativa, nonché a rafforzare gli obblighi di pubblicazione in ordine all'uso delle risorse pubbliche, ai risultati dell'azione amministrativa e alle informazioni riguardanti i titolari di incarichi politici.

In attuazione della delega, il D.Lgs. 33/2013 contiene alcune disposizioni di carattere generale, disciplina gli obblighi di trasparenza in capo alle p.a., distinti a seconda della tipologia di informazioni a cui si riferiscono, nonché il regime delle responsabilità e delle sanzioni per il mancato, ritardato o inesatto adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Alcuni chiarimenti in merito, nonché lo stato di attuazione della normativa sono contenuti nella [circolare 19 luglio 2013, n. 2/2013](#).

L'attuazione delle disposizioni recate dal decreto legislativo n. 33/2013 ha posto diversi problemi applicativi come segnalato in più occasioni dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) che nell'aprile del 2014 ha trasmesso al Governo un documento sui [Problemi aperti in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza e performance e proposte di semplificazione](#). Anche l'attività consultiva dell'Autorità è stata considerevole a causa dei molteplici quesiti pervenuti sull'interpretazione delle disposizioni. Secondo l'Autorità, sono almeno tre le ragioni alla base di tante richieste (ANAC, Rapporto sul primo anno di attuazione della legge 6 novembre 2012, n. 190, 27 dicembre 2013, [doc. XXVII, n. 8](#), p. 48):

1. la sostenibilità amministrativa delle nuove disposizioni, collegata alla necessità di adattare una disciplina uniforme ad enti estremamente diversificati;

2. la difficoltà di certe amministrazioni ad adeguarsi ai nuovi principi ed istituti;
3. le "oscurità" del testo normativo e la ridondanza nei numerosi obblighi di pubblicazione vigenti.

In tale contesto, è intervenuta la legge di riforma delle amministrazioni pubbliche che ha previsto una delega per la revisione e la semplificazione delle disposizioni in materia di trasparenza attuata dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97.

## Principi generali del codice della trasparenza delle pubbliche amministrazioni

Il provvedimento risponde all'esigenza di assicurare la trasparenza intesa – secondo l'impostazione adottata a partire dal D.Lgs. 150 del 2009 - come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, attraverso la tempestiva pubblicazione delle notizie sui siti istituzionali delle amministrazioni medesime (articolo 1). A tal fine, chiunque ha diritto di conoscere, fruire gratuitamente ed utilizzare tutti i documenti e le informazioni oggetto di un obbligo di pubblicazione ai sensi del decreto (articolo 3).

Il decreto introduce, al riguardo, la nozione di *accesso civico*, per distinguerla da quella di *accesso ai sensi degli articoli 22 ss. della Legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo* (articolo 5). 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. A differenza del diritto di accesso agli atti di cui alla L. 241/1990, la richiesta di *accesso civico* non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente e non deve essere motivata: è inviata al responsabile della trasparenza che si pronuncia sulla stessa entro trenta giorni.

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 (articoli 8 e 9). Alla scadenza del termine di durata, i documenti restano comunque disponibili in sezioni di archivio.

Altra disposizione generale riguarda l'obbligo di ogni amministrazione di adottare il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità che definisce le misure, i modi e le iniziative volti all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente.

Per quanto riguarda l'ambito soggettivo di applicazione (articolo 11), le disposizioni del decreto si applicano alle pubbliche amministrazioni, qualificate mediante rinvio all'elenco di cui all'articolo 1, co. 2, D.lgs. 165/2001.

L'applicabilità alle società partecipate dalle p. a. e a quelle dalle stesse controllate, nonché agli enti pubblici nazionale è limitata alle "attività di pubblico interesse" disciplinate dal diritto nazionale o dell'Unione europea. Chiarimenti in merito sono contenuti nella [circolare del 14 febbraio 2014, n. 1/2014](#). Il documento

rivolge la sua attenzione agli enti e ai soggetti di diritto privato controllati, partecipati, finanziati e vigilati dalle pubbliche amministrazioni, applicando nei loro confronti le regole contenute nel decreto legislativo 33/2013 che riguardano la pubblicazione dei bilanci e dei compensi di dirigenti e consulenti.

E', infine, prevista una clausola di adeguamento alle disposizioni sulla trasparenza per le autorità indipendenti nell'ambito dei rispettivi ordinamenti.

In ottemperanza di tale disposizione, hanno provveduto ad adeguare i propri regolamenti sugli obblighi di pubblicità e trasparenza relativi all'organizzazione e all'attività: il Garante per la protezione dei dati personali ( [Del. 1 agosto 2013, n. 380](#)); la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali ( [Regolamento 9 settembre 2013](#)); l'Autorità nazionale anticorruzione ( [Delibera 2 ottobre 2013, n. 74](#)); la Consob ( [Delibera 19 dicembre 2013, n. 18751](#)); la Banca d'Italia ( [Provvedimento 25 marzo 2014](#)).

### Obblighi di pubblicazione per le p.a.

La tipologia più ampia di obblighi, disciplinati nel decreto, riguarda la pubblicazione di informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni (articoli 13-28). 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 (articoli 29-31) 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 (articoli 32-36). Rientra in queste tipologie la pubblicazione di: carta dei servizi e standard di qualità; 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.

L'elenco degli obblighi di pubblicazione è, infine, completato da alcune disposizioni che riguardano settori speciali (articoli 37-42).

### Vigilanza sull'attuazione della trasparenza delle p.a.

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](#). Questo verifica stabilmente l'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e segnala i casi di mancato o ritardato adempimento a diversi soggetti, dall'ufficio di disciplina all'organo di indirizzo politico, in relazione alla loro gravità e per l'attivazione dei relativi regimi di responsabilità. Inoltre, il responsabile cura l'aggiornamento annuale del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, nonché assicura la regolare attuazione dell'accesso civico (art. 43). Ulteriori compiti sono riconosciuti all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), presente in ciascuna amministrazione ai sensi del [D.Lgs. 150/2009](#), al quale spetta verificare la coerenza tra gli obiettivi del Programma triennale per la trasparenza con quelli indicati nel Piano della performance. Inoltre, l'attuazione degli obblighi di trasparenza rileva come elemento utile alla misurazione e valutazione delle performance organizzativa ed individuale (articolo 44).

A livello centrale, il controllo è affidato all'Autorità nazionale anticorruzione (prima, Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni-CIVIT), 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. L'Autorità, inoltre, controlla l'operato dei responsabili per la trasparenza, può richiedere informazioni all'OIV ed ha un potere di segnalazione dei casi di inadempimento o adempimento parziale (articolo 45).

Sia l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente

che la mancata predisposizione del Programma triennale per la trasparenza costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono valutati ai fini della retribuzione di risultato e del trattamento economico accessorio collegato alle performance dei dirigenti. Il decreto prevede altresì alcune sanzioni amministrative pecuniarie solo nelle ipotesi di violazione degli obblighi di pubblicazione relativi agli organi di indirizzo politico, nonché a quelli relativi ad enti vigilati o controllati e società partecipate (articoli 46 e 47).

## Legge annuale concorrenza

La legge annuale per il mercato e la concorrenza (L. 124/2017) ha previsto alcune misure di trasparenza nel sistema delle erogazioni pubbliche (art. 1, commi 125-129).

In primo luogo ha stabilito che le associazioni di protezione ambientale e dei consumatori e degli utenti, nonché le associazioni, onlus e fondazioni che intrattengono rapporti economici con pubbliche amministrazioni o con altri soggetti pubblici, sono tenute a pubblicare, nei propri siti, le informazioni relative alle sovvenzioni ricevute superiori a 10.000 euro.

Parimenti, le imprese devono pubblicare gli importi delle sovvenzioni pubbliche (sempre superiori ai 10.000 euro) nei propri bilanci. L'inosservanza di tali obblighi comporta la restituzione delle sovvenzioni ai soggetti eroganti.

Inoltre, si è stabilito che gli obblighi di pubblicazione dei criteri di concessione delle sovvenzioni e dei provvedimenti stessi di erogazione delle sovvenzioni (previsti dall'art. 26 del D.Lgs. 33/2013) si applichino anche agli enti e alle società controllati dalle amministrazioni dello Stato, ivi comprese le società quotate.

Infine, ha previsto che i soggetti pubblici tenuti alla pubblicazione dei provvedimenti di concessione di sovvenzioni ai sensi del medesimo art. 26 del D.Lgs. 33/2013, devono altresì pubblicare i dati consolidati di gruppo qualora i soggetti beneficiari siano controllati dalla stessa persona fisica o giuridica.

## L'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni

*Tema centrale degli ultimi anni è stato quello dell'informatizzazione della p.a. Nella XVII legislatura la Camera dei deputati ha istituito una Commissione di inchiesta monocamerale sul livello di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni che ha concluso i suoi lavori con l'approvazione di una relazione finale. Sotto il profilo normativo, è stato oggetto di modifiche ed aggiornamenti il codice dell'amministrazione digitale, in attuazione della legge di riforma della pubblica amministrazione, nel cui ambito è stata, tra l'altro, istituita la figura del Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale. I principi alla base del nuovo codice si fondano sull'esigenza di garantire, in materia di erogazione di servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, il diritto di accesso dei cittadini e delle imprese ai dati, documenti e servizi di loro interesse in modalità digitale nonché la semplificazione dell'accesso ai servizi alla persona, riducendo la necessità di accesso fisico agli uffici pubblici.*

### Le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale

In attuazione di una specifica delega contenuta nella legge di riforma della pubblica amministrazione (L. 124/2015) è stato riformato il Codice dell'amministrazione digitale - CAD (D.Lgs. 179/2016 che modifica il D.Lgs. 82/2005) con l'obiettivo di creare una Carta della cittadinanza digitale che permetta l'accesso in maniera digitale di cittadini e imprese ai dati e servizi delle pubbliche amministrazioni.

Il nuovo CAD ha introdotto una serie di misure volte a garantire un livello minimo dell'erogazione dei servizi *on line* delle amministrazioni pubbliche, la piena applicazione del principio del *digital first* (in base al quale il digitale è il canale principale per tutte le attività delle p.a.), la partecipazione con modalità telematiche ai processi decisionali pubblici, l'utilizzo del c.d. PIN unico, la promozione dell'elezione del domicilio digitale, l'adeguamento alle norme europee in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche; la diffusione dei pagamenti digitali.

In ordine alla partecipazione elettronica democratica, il nuovo CAD ha aggiunto alla disciplina previgente la finalità di migliorare la qualità degli atti amministrativi anche con forme di consultazione preventiva e per via telematica. In attuazione di tale disposizione il Governo ha adottato le [Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia](#) (Direttiva n. 2/2017).

Inoltre, le modifiche al CAD hanno coinvolto anche i meccanismi e le strutture di *governance* del settore, prevedendo tra l'altro, la semplificazione dei procedimenti di

adozione delle regole tecniche, il rafforzamento del ruolo di impulso del Presidente del Consiglio attraverso la Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica, la ridefinizione delle competenze dell'ufficio dirigenziale generale unico istituito nelle pubbliche amministrazioni centrali con funzioni di coordinamento in materia digitale, la possibilità, per il Presidente del Consiglio dei ministri, in sede di prima attuazione del medesimo decreto legislativo, di nominare, per un periodo non superiore a tre anni, con proprio decreto, un Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale.

Successivamente, sono state adottate ulteriori disposizioni integrative al CAD, come previsto dalla norma di delega (D.Lgs. 217/2017).

Il provvedimento integra e modifica alcune disposizioni del CAD al fine di accelerare l'attuazione dell'agenda digitale europea.

Le linee del nuovo intervento legislativo sono state in sintesi:

- proseguire nell'opera di razionalizzazione delle disposizioni contenute nel Codice dell'amministrazione digitale e di deregolamentazione già avviata con il precedente intervento;
- rafforzare la natura di "carta di cittadinanza digitale" della prima parte del Codice, concentrando in essa le disposizioni che attribuiscono a cittadini e imprese il diritto a una identità e a un domicilio digitale, quello alla fruizione di servizi pubblici online in maniera semplice e *mobile-oriented*, quello a partecipare effettivamente al procedimento amministrativo per via elettronica e quello a effettuare pagamenti *online*;
- promuovere integrazione e interoperabilità tra i servizi pubblici erogati dalle diverse amministrazioni;
- garantire maggiore certezza giuridica in materia di formazione, gestione e conservazione dei documenti digitali;
- rafforzare l'applicabilità dei diritti di cittadinanza digitale e accrescere il livello di qualità dei servizi pubblici e fiduciari in digitale;
- promuovere un processo di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico e garantire un utilizzo più efficace dei dati pubblici attraverso moderne soluzioni di *data analysis*.

## La Commissione di inchiesta sulla digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni

La Camera dei deputati ha istituito nel 2016 la Commissione parlamentare di inchiesta sull'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni che ha concluso i suoi lavori con l'approvazione di una [relazione finale](#) il 26 ottobre 2017.

L'oggetto dell'inchiesta ha riguardato il livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni statali e locali e gli investimenti complessivi relativi al settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

L'obiettivo dell'inchiesta parlamentare è stato duplice:

raccogliere dati informativi aggiornati;

- individuare soluzioni, anche di tipo legislativo, per adeguare lo stato dell'innovazione della pubblica amministrazione al livello degli altri Paesi europei.

Tra i principali compiti della Commissione, si richiamano l'analisi degli investimenti effettuati dalle pubbliche amministrazioni statali e locali nel settore delle ICT - anche al fine di individuare eventuali diseconomie - e la comparazione della spesa pubblica nel settore delle ICT tra i maggiori Paesi europei e l'Italia.

I lavori della Commissione hanno riguardato in un primo tempo la ricostruzione storico-legislativa del processo di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni. Successivamente la Commissione ha approfondito i seguenti filoni di indagine:

- l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), al fine di comprendere, in particolare, i problemi che hanno causato i continui ritardi nella realizzazione e implementazione del progetto;
- il Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), sviluppato e gestito dalla società SIN Spa, con lo scopo di tentare di approfondire le motivazioni e le responsabilità dei persistenti malfunzionamenti del sistema nell'erogazione dei fondi europei per l'agricoltura;
- le disfunzioni dell'algoritmo programmato per gestire la procedura automatizzata dei trasferimenti interprovinciali degli insegnanti dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e un approfondimento delle spese sostenute dal medesimo Ministero in relazione alle postazioni di lavoro;
- le modalità e l'efficacia con cui sono stati utilizzati i fondi riconducibili agli accordi di programma quadro (APQ) in materia di società dell'informazione e crescita digitale;
- l'adempimento da parte delle pubbliche amministrazioni di quanto disposto dal codice dell'amministrazione digitale (CAD), di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005;
- il sistema informativo di gestione dei migranti.

Tra le criticità maggiori segnalate nella relazione finale, emergono la scarsa conoscenza e applicazione della normativa relativa al digitale, con particolare riferimento al D.Lgs. 82/2005 (CAD), e la scarsa capacità di controllo della qualità della spesa, soprattutto per quanto riguarda i sistemi informativi e l'impatto che dovrebbero produrre, sia in termini di risparmi, sia in termini di miglioramento della qualità dei servizi.

La Commissione ha inoltre suggerito alcune linee di azione quali:

- l'adeguamento delle competenze del personale anche dirigenziale della PA, sia attraverso un massiccio investimento in formazione, sia attraverso una ineludibile immissione di nuovo personale, soprattutto nei livelli apicali;
- il rafforzamento dell'Agenzia per l'Italia Digitale, sia dal punto di vista finanziario, sia da quello della dotazione organica;
- l'aggiornamento delle linee guida del *procurement* dei sistemi informativi, introducendo una disciplina dei bandi che preveda studi di fattibilità e progettazione dei sistemi informativi prima della messa a bando della realizzazione;
- il rafforzamento e la stabilizzazione della *governance* della trasformazione digitale, e della capacità del legislatore di eseguire un costante *assessment* dell'impatto tecnologico sulla normativa, valutando l'opportunità di aggiornare la struttura delle Commissioni permanenti, prevedendone una dedicata ai temi del digitale.

## Dirigenza pubblica

*Nel corso degli ultimi anni il tema della riforma della dirigenza pubblica è stato al centro del dibattito parlamentare. Sono, a tal fine, intervenute una serie di disposizioni normative volte a modificare, in particolare, la disciplina dell'accesso, i limiti del trattamento economico, le condizioni per il conferimento degli incarichi dirigenziali delle amministrazioni pubbliche statali, il sistema delle scuole di formazione pubblica della dirigenza. Inoltre, in attuazione della normativa anticorruzione è stata oggetto di riordino la disciplina in materia di inconfiribilità ed incompatibilità e di trasparenza nell'azione amministrativa (decreti legislativi n. 33 e n. 39 del 2013), con particolare riferimento agli incarichi dirigenziali. La legge di riforma della p.a. conteneva inoltre una delega per una profonda riforma della dirigenza volta ad istituire il "sistema della dirigenza pubblica", con norme comuni per la dirigenza statale, regionale e locale; il testo di riforma non è stato approvato in via definitiva essendo nel frattempo intervenuta la pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 251 del 2016) con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge di delega (n. 24/2015).*

## Accesso alla dirigenza

All'inizio della XVII legislatura, il [sistema di reclutamento e formazione dei dirigenti e dei funzionari](#) delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici non economici è stato rinnovato con l'entrata in vigore del [D.P.R. 16 aprile 2013, n. 70](#). Il regolamento ha dato attuazione all' [articolo 11, co. 1, del D.L. 95/2012 \(conv., L. 135/2012\)](#) che ha autorizzato il Governo ad adottare uno o più regolamenti di delegificazione al fine di individuare idonee forme di coordinamento tra le scuole pubbliche di formazione, gli istituti di formazione e le altre strutture competenti e di riformare il sistema di reclutamento e di formazione dei dirigenti e dei funzionari pubblici anche mediante adeguati meccanismi di collegamento tra la formazione propedeutica all'ammissione ai concorsi e quella permanente. Le novità principali riguardano: l'introduzione di un nuovo procedimento di programmazione del reclutamento; la definizione di nuovi requisiti e modalità di svolgimento del corso-concorso per il reclutamento dei funzionari; l'innalzamento della percentuale minima di dirigenti da assumere tramite corso-concorso bandito annualmente; una nuova scansione delle fasi di pianificazione delle attività formative.

Successivamente, per consentire una programmazione complessiva degli accessi alla pubblica amministrazione coerente con le politiche di contenimento delle assunzioni e delle spese di personale, il [decreto-legge n. 101/2013](#) (articolo 4, commi 3- *quinquies*/3- *septies*) ha introdotto, a decorrere dal 1° gennaio 2014, l'istituto del concorso pubblico unico per il reclutamento dei dirigenti e delle figure professionali comuni a tutte le amministrazioni pubbliche (con

esclusione di regioni ed enti locali), la cui organizzazione spetta al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del consiglio dei ministri. Il Dipartimento, nella ricognizione del fabbisogno, verifica le vacanze riguardanti le sedi delle amministrazioni ricadenti nella medesima regione; ove le vacanze risultino riferite ad una singola regione, il concorso unico si svolge in ambito regionale. Le amministrazioni pubbliche possono assumere personale solo attingendo alle nuove graduatorie di concorso, fino al loro esaurimento, provvedendo a programmare le quote annuali di assunzioni e possono essere autorizzate a svolgere direttamente i concorsi pubblici solo per specifiche professionalità. Per lo svolgimento delle procedure, il bando di concorso può fissare un contributo di ammissione ai concorsi per ciascun candidato in misura non superiore a 10 euro.

### Conferimento degli incarichi dirigenziali

Alcuni interventi normativi adottati nel corso degli ultimi anni hanno riguardato, in modo particolare, la disciplina generale del conferimento degli incarichi dirigenziali (contenuta nell' [articolo 19 del D.Lgs. n. 165/2001](#)). In particolare, sono state modificate le condizioni necessarie per poter conferire incarichi di funzione dirigenziale a soggetti non appartenenti ai ruoli della dirigenza pubblica ed è stata ampliata e ridefinita la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a dirigenti che non appartengono ai ruoli della dirigenza si tratti di dipendenti da altre amministrazioni pubbliche o da organi costituzionali, previo collocamento fuori ruolo, comando o analogo provvedimento secondo i rispettivi ordinamenti (decreto-legge n. 101/2013, art. 2, co. 8-ter).

E' stato previsto che il tetto massimo del numero di incarichi di funzione dirigenziale da conferire [a soggetti esterni alla pubblica amministrazione](#) ovvero a personale pubblico non dirigente (anche appartenente all'amministrazione conferente), con contratto a tempo determinato, sia fissato, per ciascuna amministrazione, nel 10% della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia e nell'8% di quella di seconda fascia. Tra i requisiti soggettivi che vengono richiesti come condizioni per il conferimento, è stato previsto, in alternativa ad altri, il possesso di una particolare specializzazione professionale, culturale o scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria.

La formazione universitaria richiesta non può inoltre essere inferiore al possesso della laurea specialistica o magistrale ovvero del diploma di laurea conseguito secondo l'ordinamento didattico previgente al regolamento di cui al D.M n. 509/1999.

Con prevalenti finalità di contenimento della spesa pubblica e di favorire il ricambio del personale nelle p.a., è stato previsto ( [art. 5 D.L. 06/07/2012, n. 95](#)) il divieto per le pubbliche amministrazioni, incluse le autorità indipendenti, di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. A tali amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle suddette amministrazioni e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi

elettivi degli enti.

Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni suddetti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata. E' previsto che gli organi costituzionali si adeguino a tali disposizioni nell'ambito della propria autonomia. (Consulta anche le circolari esplicative: [Circolare n. 6/2014](#) e [n. 4/2015](#) del Ministro per la semplificazione e l'amministrazione).

E' stato altresì specificato che gli incarichi dirigenziali possono inoltre essere attribuiti, senza alcun vincolo di esclusività, anche al dirigente dell'avvocatura civica e della polizia municipale (legge di stabilità 2016) e che nel caso in cui la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale non trovano inoltre applicazione le disposizioni da adottare ai sensi della legge c.d. anticorruzione (di cui all'art. 1, co. 5, L. 190/2012), con riferimento ai dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione.

### Incompatibilità e inconfiribilità degli incarichi dirigenziali

Ai dirigenti si applica la disciplina generale delle incompatibilità dei dipendenti pubblici (dettata dagli articoli 60 e seguenti del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3), ferme restando le disposizioni in materia di mobilità tra pubblico e privato successivamente previste (art. 23-bis d. lgs. 165/2001).

La legge sul procedimento amministrativo, inoltre, reca una norma di carattere generale che stabilisce che il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale (art. 6- *bis*, legge 241/1990, introdotto dalla legge anticorruzione 190/2012).

Al contempo, la legge disciplina le ipotesi di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi dei pubblici dipendenti (art. 53 del d. Lgs 165/2001 modificato dalla legge 190 del 2012 -legge anticorruzione).

Il quadro normativo contiene fattispecie di maggior dettaglio in materia di incompatibilità ed incompatibilità degli incarichi dirigenziali a partire dal [D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39](#) (adottato in attuazione della delega contenuta nei commi 49 e 50 dell' [art. 1 della legge 6 novembre 2012, n. 190](#) la c.d. legge anticorruzione). Tale decreto fa salvi i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali di cui all' [art. 19 del D.Lgs. n. 165/2001](#) e non modifica la disciplina in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi già prevista dall' [art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001](#).

A questi si è aggiunta dunque una nuova disciplina, funzionale alla

prevenzione di fenomeni di corruzione, che ha previsto fattispecie di:

- inconferibilità, cioè di preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal [capo I del titolo II del libro secondo del codice penale](#), nonché 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;
- incompatibilità, da cui consegue 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 pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico.

Con una novella introdotta dall'art. 29- *ter* del [D.L. n. 69/2013](#) (convertito da L. n. 98/2013) si è previsto che non si applicano agli incarichi e ai contratti già in essere prima della data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 39/2013 le disposizioni sull'incompatibilità tra incarichi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti privati in controllo pubblico e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni nonché lo svolgimento di attività professionale e sulle incompatibilità tra incarichi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti privati in controllo pubblico e cariche di componenti di organi di indirizzo politico.

Il 20 aprile 2015 è stato adottato dall'ANAC il [Codice di comportamento per i pubblici dipendenti](#), in attuazione di quanto previsto dall'art. 54 del d. lgs. 165/2001.

Il Codice prevede in particolare, all'articolo 7 l'obbligo per i dipendenti pubblici di astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti o di organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza.

Il dipendente che si astiene, comunica tale condizione per iscritto al dirigente dell'ufficio di appartenenza specificando la situazione di conflitto. Il dirigente, ove ritenga sussista il conflitto di interessi, prende gli opportuni provvedimenti, anche sostituendo l'interessato. Il dipendente che interviene per dovere d'ufficio o comunque a qualsiasi titolo partecipa ad un procedimento, anche senza esserne responsabile, rispetto al quale possano essere coinvolti interessi propri, in base a quanto detto, ne dà immediata comunicazione al dirigente dell'ufficio di appartenenza che decide sulla astensione del dipendente dalla partecipazione al procedimento in argomento.

L'articolo 15 del Codice di comportamento detta disposizioni particolari per i dirigenti (anche quelli esterni ex art. 19, co. 6, d. lgs. 165/2001) i quali prima di assumere le proprie funzioni, devono comunicare all'ANAC le partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari che possano porlo in conflitto di interessi con la funzione pubblica che svolge e dichiara se ha parenti e affini entro il secondo grado, coniuge o convivente che esercitano attività politiche, professionali o economiche che li pongano in contatti frequenti con l'ufficio che dovrà dirigere o che siano coinvolti nelle decisioni o nelle attività ad esso inerenti. Le predette comunicazioni sono rese mediante autocertificazione ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 e contengono altresì l'impegno del dirigente medesimo a rendere edotta l'Autorità in caso di variazioni sopraggiunte. Il dirigente fornisce informazioni sulla propria situazione patrimoniale per l'attuazione da parte dell'Autorità di quanto previsto all'art.15 del d.lgs. 33/2013 relativo agli Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi dirigenziali e di collaborazione e consulenza.

Il dirigente ha l'obbligo di osservare e vigilare sul rispetto delle regole in materia incompatibilità, cumulo degli impieghi e incarichi di lavoro da parte dei propri dipendenti, al fine di evitare pratiche illecite di "doppio lavoro", ai sensi di quanto previsto dal d.lgs. 39/2013.

## Trasparenza degli incarichi dirigenziali

In tema di [trasparenza delle pubbliche amministrazioni](#), negli ultimi anni sono state oggetto di riordino e rafforzamento le prescrizioni in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni ([decreto legislativo n. 33/2013](#) come modificato dal decreto legislativo 96/2017), con particolare riferimento a quelle relative ai titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo (salvo che siano attribuiti a titolo gratuito) e ai titolari di incarichi dirigenziali, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione. Al tempo stesso sono obbligatoriamente pubblicate ed aggiornare le informazioni relative ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza.

Sono ricomprese in tali prescrizioni tutte le amministrazioni dello Stato, compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie.

In particolare, per i titolari di incarichi politici, anche se non di carattere elettivo, di livello statale regionale e locale, nonché per i titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati, salvo che siano attribuiti a titolo gratuito, e per i titolari di incarichi dirigenziali sono pubblicati i seguenti documenti ed informazioni ([articolo 15 del d.lgs. n. 33/2013](#)) : l'atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo; il curriculum; i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici; dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti; gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti; le dichiarazioni di cui alla legge 5 luglio 1982, n. 441 limitatamente al soggetto, al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano. Viene in ogni caso data evidenza al mancato consenso.

Negli incarichi sono altresì ben evidenziati gli obiettivi di trasparenza, finalizzati a rendere i dati pubblicati di immediata comprensione e consultazione per il cittadino, con particolare riferimento ai dati di bilancio sulle spese e ai costi del personale, da indicare sia in modo aggregato che analitico.

E' al contempo previsto l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di pubblicare ed aggiornare le informazioni relative ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza: gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico; il curriculum vitae; i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto

privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali; i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.

E' disciplinata la responsabilità dirigenziale e le relative sanzioni in caso di omessa dichiarazioni delle informazioni previste dalla legge.

## Trattamento economico dei dirigenti

Nell'ambito delle misure di contenimento della spesa pubblica è stato introdotto, dal 1° maggio 2014, un limite massimo retributivo per tutto il personale pubblico, fissato in 240.000 euro, al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente (in virtù delle modifiche introdotte con l' [articolo 13 del D.L. n. 66/2014](#) agli articoli 23- *bis* e 23- *ter* del [D.L. n. 201/2011](#)).

Oltre a definire un "nuovo tetto", è stata estesa la platea di destinatari del "tetto" retributivo.

Non sono inoltre più fatti salvi i compensi percepiti per prestazioni occasionali, talché deve intendersi che si debbano includere nel computo cumulativo delle somme comunque erogate all'interessato dalle amministrazioni pubbliche e sono incluse espressamente le somme erogate dalle società da esse partecipate in via diretta o indiretta. Di conseguenza, il nuovo "tetto" di 240.000 euro trova applicazione alle somme complessivamente erogate all'interessato a carico di uno o più organismi o amministrazioni della p.a. (di cui all'art. 1, co. 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001).

Gli articoli 23- *bis* e 23- *ter* del D.L. n. 201/2011 (e le previsioni dell'art. 1, co. 471-474, L. n. 147/2013, che sono intervenute sulla materia) prevedevano in un primo momento, che il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione costituisse parametro massimo di riferimento per la definizione del trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva, a carico delle finanze pubbliche, emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo (inclusi i componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo) con pubbliche amministrazioni statali e con società dalle stesse partecipate. La determinazione puntuale era stata rimessa ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri: il D.P.C.M. del 23 marzo 2012 ha quantificato in 293.658,95 euro tale indice. In particolare, il d.P.C.M. 23 marzo 2012 definisce, in relazione alle diverse funzioni svolte, il trattamento economico erogabile, utilizzando come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del Primo presidente della Corte di Cassazione, che si aggiunge all'ulteriore limite circa le somme che possono essere corrisposte ai dipendenti delle amministrazioni che siano chiamati a svolgere funzioni direttive dirigenziali o equiparate presso Ministeri o enti pubblici nazionali, comprese le autorità amministrative indipendenti: questi soggetti - se conservano il trattamento economico riconosciuto dall'amministrazione di appartenenza - non possono ricevere a titolo di retribuzione, indennità, o anche solo per il rimborso spese, più del 25% dell'ammontare complessivo del trattamento economico già percepito (art. 23- *ter*, comma 2). Ad inizio della XVII legislatura, con nota circolare del 16 luglio 2013, il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione ha invitato le amministrazioni a comunicare lo stato dell'applicazione del d.P.C.M. 23 marzo 2012 al 31 dicembre 2012. Nel relazionare sullo stato di attuazione di tale normativa, doveva essere evidenziato, per i casi in cui fossero emerse situazioni di scostamento, se le operazioni di riconduzione al tetto si siano completate. Si richiedeva inoltre di segnalare l'eventuale emanazione di direttive interne al fine di assicurare l'applicazione a regime delle prescrizioni del d.P.C.M. 23 marzo 2012.

Sulla materia, nella XVII legislatura, era già intervenuta la legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014) estendendo l'ambito di applicazione soggettivo del limite previsto dall'art. 23- *ter*. La legge di stabilità 2014,

infatti, ha specificato che il parametro ivi stabilito trovi applicazione, dal 1° gennaio 2014, anche nei confronti di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche retribuzioni o emolumenti in ragione di rapporti di lavoro subordinato o autonomo con le autorità amministrative indipendenti (art. 1, co. 471). La legge n. 147/2013 ha stabilito, altresì, che tali disposizioni si applichino anche agli emolumenti dei componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001 (art. 1, co. 472).

Tali previsioni recavano specifiche previsioni per le società direttamente o indirettamente controllate dalle pubbliche amministrazioni emittenti strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati nei mercati regolamentati, nonché per le società dalle stesse controllate e per le società che emittenti titoli azionari quotati nei mercati regolamentati.

A sua volta, "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" ( [d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175](#)) è intervenuto (art. 11) sui requisiti dei componenti degli organi amministrativi e di controllo di società a controllo pubblico prevedendo, tra l'altro, che nella scelta degli amministratori delle sia assicurato il rispetto del principio di equilibrio di genere, almeno nella misura di un terzo. E' al contempo disciplinata la composizione degli organi di amministrazione, con riferimento anche al numero dei componenti, e i compensi corrisposti ai componenti degli organi di amministrazione e di controllo e ai dipendenti delle società in controllo pubblico.

A tal fine è previsto che il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, emani un decreto che, sulla base di indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi, classifichi le società in cinque fasce. Per ciascuna fascia è determinato, in proporzione, il limite massimo dei compensi del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti, che non potrà comunque eccedere il limite massimo di euro 240.000 euro annui.

Si ricorda infine che la Corte costituzionale, con la [sentenza n. 124/2017](#), ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale sul limite retributivo e sul divieto di cumulo retribuzione-pensione previsti a decorrere dal 1° maggio 2014.

## Dirigenti delle regioni e degli enti locali

Sulla dirigenza delle regioni e degli enti locali sono intervenute alcune modifiche ( [articolo 11 del D.L. n. 90 del 2014](#)) sul sistema di conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato con riferimento alla dirigenza professionale, tecnica ed amministrativa e sugli uffici di supporto degli organi di direzione politica degli enti locali. E' stato, in tale quadro, aumentato dal 10 al 30% dei posti della pianta organica la quota massima di incarichi dirigenziali che gli enti locali possono conferire mediante contratti a tempo determinato e si prevede l'obbligo di selezione pubblica per il conferimento di detti incarichi. Inoltre, se tali contratti (compresi quelli con i direttori generali) sono stipulati con dipendenti di pubbliche amministrazioni, questi sono collocati in aspettativa senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizio, mentre la disciplina previgente prevedeva la risoluzione del rapporto di lavoro e l'eventuale

riassunzione, subordinata alla vacanza del posto in organico.

In secondo luogo, è stato fissato un limite massimo (pari al 10% della dotazione organica) anche al numero di incarichi dirigenziali conferibili con contratti a tempo determinato a personale esterno all'amministrazione, da parte delle regioni e (con riferimento alla dirigenza professionale, tecnica ed amministrativa) dagli enti e dalle aziende del Servizio sanitario nazionale. Anche in questo caso, è stato specificato che tali incarichi sono attribuiti previa selezione pubblica.

Inoltre, si è stabilito il divieto di effettuare attività gestionale al personale degli uffici di supporto agli organi di direzione politica locale (sindaci, presidenti di provincia e assessori) anche se il loro trattamento economico, prescindendo dal possesso del titolo di studio, è parametrato a quello dirigenziale.

### La riforma della dirigenza prevista dalla legge 124/2015

In attuazione della legge di riforma della p.a. era stato trasmesso al Parlamento, nella XVII legislatura, lo schema di decreto legislativo di riforma della dirigenza (A.G. 328), che disponeva, in primo luogo l'articolazione del "sistema della dirigenza pubblica" nei tre ruoli della dirigenza statale, regionale e locale, ai quali si accede tramite procedure di reclutamento e requisiti omogenei, cui si affianca il ruolo della dirigenza delle autorità indipendenti.

Sullo schema di decreto legislativo di riforma erano stati espressi i pareri delle competenti Commissioni parlamentari, della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato.

Il testo non è stato poi approvato in via definitiva essendo nel frattempo intervenuta la pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 251 del 2016) con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di delega della legge 124/2015, tra cui quelle relative alla disciplina della dirigenza, nella parte in cui, incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, prevedevano che i decreti attuativi fossero adottati sulla base di una forma di raccordo con le Regioni che non è quella dell'intesa ma del semplice parere.

Nel testo di riforma i ruoli della dirigenza regionale e locale erano istituiti previa intesa, rispettivamente, in sede di Conferenza Stato-regioni e di Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Erano esclusi dall'applicazione della nuova disciplina i dirigenti scolastici e i dirigenti medici, veterinari e sanitari del Servizio sanitario nazionale.

Veniva sancito il principio in base al quale la qualifica dirigenziale è unica e ogni dirigente iscritto in uno dei tre ruoli, in possesso dei requisiti previsti dalla legge, può ricoprire qualsiasi incarico dirigenziale. La distinzione tra dirigente di prima e seconda fascia viene quindi superata, attribuendo alle amministrazioni pubbliche la facoltà di articolare gli uffici dirigenziali in diversi livelli di responsabilità, anche introducendo la distinzione tra incarichi dirigenziali generali e altri incarichi dirigenziali.

Era contestualmente disposta, presso il Dipartimento della funzione pubblica, la realizzazione di una banca dati contenente l'elenco degli uffici dirigenziali, dei titolari di incarichi, del relativo *curriculum vitae* e percorso professionale.

Il provvedimento disponeva, al contempo, l'istituzione delle Commissioni per la dirigenza statale (entro 90 giorni), regionale e locale (previa intesa, rispettivamente, in sede di Conferenza Stato-regioni e di Conferenza Stato-città ed autonomie locali), cui sono attribuite funzioni che investono, tra le altre, le procedure per il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali e la definizione di criteri generali per l'assegnazione degli incarichi e la relativa valutazione.

Alla dirigenza pubblica si accedeva mediante le due modalità del corso-concorso e del concorso, salvo il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni alle amministrazioni nei limiti di quanto stabilito dalla legge.

Lo schema di decreto legislativo interveniva quindi sull'assetto e sulle funzioni della Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA), di cui è disposta la trasformazione in agenzia, operante sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio e soggetta al controllo della Corte dei conti. Alla SNA competono, in particolare, funzioni di reclutamento e di formazione del personale delle pubbliche amministrazioni, anche avvalendosi di istituzioni nazionali ed internazionali.

Specifiche disposizioni erano dettate relativamente alla formazione dei dirigenti, tenuti a frequentare corsi di formazione (organizzati o approvati dalla SNA) per un numero di ore definito dal regolamento di attuazione.

Gli incarichi dirigenziali erano sempre conferiti mediante procedura comparativa con avviso pubblico, ad eccezione dell'assegnazione del primo incarico e di quanto previsto ai fini della procedura per i dirigenti privi di incarico. Ai fini del conferimento di ciascun incarico dirigenziale, l'amministrazione definisce i criteri di scelta nell'ambito dei criteri generali fissati dalle istituende Commissioni per la dirigenza pubblica, regionale e locale. Per gli incarichi relativi a uffici dirigenziali non generali la scelta dell'amministrazione è comunicata alle Commissioni che, entro 15 giorni, possono rilevare il mancato rispetto dei requisiti e dei criteri fissati. Per gli incarichi relativi a uffici dirigenziali generali le suddette Commissioni selezionano una *short list* di candidati ritenuti più idonei in base ai richiamati criteri generali.

Veniva mantenuta la possibilità di attribuzione degli incarichi dirigenziali a soggetti esterni alle pubbliche amministrazioni individuando limiti massimi.

Quanto alla durata degli incarichi dirigenziali, veniva previsto il termine di 4 anni, rinnovabile di ulteriori 2 anni, a condizione che il dirigente abbia conseguito una valutazione positiva e con decisione motivata dell'amministrazione, per una sola volta; successivamente, viene svolta la procedura comparativa con avviso pubblico, cui può partecipare il dirigente già titolare dell'incarico salvo il caso di uffici a rischio di corruzione per i quali la legge già richiede il rispetto del principio della rotazione.

Alla scadenza di ogni incarico il dirigente rimaneva iscritto al ruolo ed è collocato in disponibilità fino all'attribuzione di un nuovo incarico. Una disciplina specifica viene introdotta per i dirigenti privi di incarico: essi hanno l'obbligo di partecipare, ogni anno, ad almeno 5 procedure comparative per le quali abbiano i requisiti; decorso un anno le amministrazioni possono conferire direttamente incarichi dirigenziali per i quali essi abbiano i requisiti; qualora sia decorso un anno senza incarico nell'anno successivo, ai fini del trattamento economico, sono ridotti di un terzo le parti fisse. Decorso 2 anni dal collocamento in disponibilità, il Dipartimento per la funzione pubblica provvede a collocarli direttamente presso le amministrazioni in cui vi siano posti disponibili, ove ne abbiano i requisiti; viene previsto che, in caso

di rifiuto, il dirigente decade dal ruolo. Le amministrazioni possono altresì attribuire ai dirigenti privi di incarico, con il loro consenso, funzioni di supporto senza il conferimento di incarichi dirigenziali e retribuzioni aggiuntive. In ogni caso, i dirigenti privi di incarico possono in ogni momento formulare richiesta di ricollocazione in qualifiche non dirigenziali.

Venivano inoltre elencati una serie di fattori che vengono in rilievo ai fini della valutazione dei dirigenti. Tra questi, in particolare: la capacità di gestione delle risorse umane assegnate alla struttura e di controllo e valutazione sulle presenze e sull'apporto motivazionale di ciascun dipendente; la tempestiva individuazione di fattori di rischio; la garanzia di trasparenza; l'individuazione di metodologie migliorative e coinvolgenti l'utenza nella valutazione dell'operato della struttura.

Il provvedimento individuava ulteriori ipotesi di mancato raggiungimento degli obiettivi dirigenziali, che possono dare luogo alla revoca dell'incarico dirigenziale.

Veniva affidato al decreto legislativo da adottare entro il 28 febbraio 2016, in attuazione della medesima legge 124/2015 (art. 17), in materia di pubblico impiego, l'individuazione delle forme di controllo sulle modalità con cui i dirigenti preposti ad uffici dirigenziali generali esplicano il proprio potere sindacatorio e di controllo sull'attività dei dirigenti e di periodica verifica del raggiungimento dei risultati dell'ufficio. In tale quadro, sono altresì definite le modalità di controllo sull'attuazione del programma da parte del segretario generale dei ministeri (in cui è presente tale figura), dei titolari di direzione di strutture articolate in uffici dirigenziali generali, dei dirigenti generali.

Era inoltre enunciato il principio di non derogabilità delle disposizioni del decreto legislativo da parte di contratti o accordi collettivi.

In sede di prima attuazione, era prevista l'iscrizione di diritto ai ruoli della dirigenza tutti i dirigenti a tempo indeterminato facenti parte delle relative amministrazioni alla data di entrata in vigore del decreto legislativo. Per gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale nelle amministrazioni statali, fino ad esaurimento della qualifica di prima fascia, il conferimento dell'incarico avviene, in misura non inferiore al 30 per cento delle relative posizioni, ai dirigenti di prima fascia facenti parte dei ruoli dell'amministrazione alla data di entrata in vigore del decreto legislativo. Gli incarichi dirigenziali sono disciplinati dalla normativa vigente fino alla definizione dei criteri generali da parte delle Commissioni.

Il provvedimento dettava inoltre disposizioni finalizzate, da una parte, a prevedere, nell'ambito dei contratti collettivi, una graduale convergenza del trattamento economico fondamentale di tutti coloro che sono iscritti nei ruoli della dirigenza utilizzando le economie derivanti dalle nuove previsioni; viene stabilito, in particolare, che il trattamento economico accessorio deve costituire almeno il 50 per cento della retribuzione complessiva del dirigente e la parte collegata ai risultati almeno il 30 per cento (60 e 40 per cento per i titolari di incarichi dirigenziali generali). La retribuzione di posizione deve essere interamente correlata alle funzioni attribuite ed alle connesse responsabilità.

Per quanto riguarda la dirigenza degli enti locali, era disposto il superamento della figura dei segretari comunali e provinciali (a decorrere dall'effettiva costituzione del ruolo della dirigenza locale e fatti salvi, fino alla naturale scadenza, gli incarichi in essere), che confluiscono nel ruolo della dirigenza locale; gli attuali segretari comunali e provinciali vengono assunti dalle amministrazioni che conferiscono loro

incarichi dirigenziali nei limiti delle dotazioni organiche. Norme specifiche sono altresì dettate in sede di prima applicazione nonché per coloro che appartengono alla fascia professionale C e per i vincitori di procedure concorsuali già avviate al 28 agosto 2015.

Era previsto, al contempo, l'obbligo per gli enti locali di nominare un dirigente apicale cui affidare compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità, che non può essere coordinato da altra figura di dirigente generale; le città metropolitane e i comuni con più di 100.000 abitanti possono, in alternativa, nominare un direttore generale e affidare il controllo della legalità e la funzione rogante ad un dirigente iscritto nei ruoli della dirigenza. Per i comuni con meno di 5.000 abitanti (o 3.000 se appartenenti a comunità montane) era stabilito l'obbligo di gestire in forma associata la funzione di direzione apicale.

## La riforma del sistema di valutazione dei dipendenti pubblici

### Il riordino delle funzioni statali in materia di performance

Nella XVII legislatura è stato avviato un percorso di riforma del sistema di misurazione e valutazione della *performance* delle pubbliche amministrazioni con il [D.L. n. 90/2014](#) (art. 19, co. 10), che ha disposto il trasferimento di tutte le funzioni di implementazione del sistema già svolte dall'Autorità nazionale anticorruzione ( [Anac](#)) al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio (DPF), nella prospettiva della separazione del versante della trasparenza e dell'anticorruzione da quello del ciclo della *performance*. Al contempo, il decreto ha rinviato ad un regolamento di delegificazione il complessivo riordino delle funzioni in materia.

Nelle amministrazioni pubbliche il concetto di *performance* è stato introdotto dal [decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150](#), che ha disciplinato il ciclo della **performance**, innovando profondamente la disciplina dei controlli interni delle pubbliche amministrazioni, come descritti dal D.Lgs. 286/1999. Le diverse fasi in cui si articola il ciclo della performance consistono nella definizione e nell'assegnazione degli obiettivi, nel collegamento tra gli obiettivi e le risorse, nel monitoraggio costante e nell'attivazione di eventuali interventi correttivi, nella misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale, nell'utilizzo dei sistemi premianti. Il ciclo si conclude con la rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai cittadini, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Nell'impianto delineato dal D.Lgs. n. 150 del 1999, l'implementazione del sistema di misurazione e valutazione della performance è affidata a due soggetti:

1. a livello nazionale, un organismo centrale, dapprima individuato nella CIVIT (successivamente trasformata in Autorità nazionale anticorruzione), poi sostituita dal Dipartimento della funzione pubblica;
2. a livello di singola amministrazione, un organismo indipendente di valutazione della performance (OIV).

Al fine di rendere pienamente efficace il trasferimento il [D.P.R. n. 105 del 2016](#), da un lato, ha individuato le funzioni concretamente trasferite al DPF e, dall'altro, ha introdotto alcune modifiche nella disciplina della composizione degli Organismi indipendenti della valutazione (OIV).

Per quanto riguarda il primo aspetto, le funzioni di promozione, indirizzo e coordinamento del sistema della **performance** assegnate al Dipartimento della funzione pubblica sono state individuate mediante il rinvio alle disposizioni già contenute nel D.Lgs. n. 150/2009, integrate dall'indicazione di indirizzi di ordine generale ai quali il DFP deve improntare la propria attività, che derivano dall'analisi degli elementi di criticità emersi dall'applicazione del sistema introdotto con il D.Lgs. 150/2009 nel corso degli anni (articoli 2 e 3).

Tra questi, in particolare, il Dipartimento deve adoperarsi per: ridurre gli oneri

informativi a carico delle amministrazioni pubbliche; promuovere la progressiva integrazione tra performance e programmazione economico-finanziaria, anche mediante raccordo con il Dipartimento della Ragioneria generale del MEF; differenziare i requisiti relativi al ciclo della performance in relazione alla dimensione al tipo di amministrazione e della attività svolta, introducendo anche modelli semplificati e tenendo conto delle specificità settoriali.

Tra le novità del decreto, che dispone anche in merito alle risorse umane necessarie al Dipartimento per l'adempimento delle nuove funzioni assegnate (art. 5), vi è l'istituzione presso il DPF della Commissione tecnica per la **performance** (articolo 4). Si tratta di un organo consultivo per l'indirizzo tecnico e metodologico necessario allo sviluppo delle attività di misurazione e valutazione della performance, necessario per assicurare al DFP la disponibilità di conoscenze tecniche. La Commissione tecnica è stata successivamente nominata con D.M. 29 novembre 2016.

Ulteriore novità è l'attribuzione al DFP del compito di promuovere la costituzione della Rete nazionale per la valutazione delle amministrazioni pubbliche, tramite la quale si intende valorizzare le esperienze di valutazione esterna delle pubbliche amministrazioni e dei relativi impatti condotte in specifici settori e ambiti, per favorire la condivisione di esperienze e giungere alla definizione di metodologie di valutazione comune. Anche per tale finalità, il Dipartimento sviluppa le funzionalità del [Portale della Performance](#).

### La revisione degli organismi indipendenti di valutazione (OIV)

Il [DPR n. 105 del 2016](#) è intervenuto anche sulla disciplina degli organismi indipendenti di valutazione, con particolare riguardo ai criteri di selezione e nomina dei componenti di tali organismi, al fine di accrescerne l'indipendenza, individuato come uno degli elementi di criticità nell'attuazione della riforma introdotta con il D.Lgs. n. 150 del 2009.

Il quadro delle competenze degli organismi resta quello descritto dall'[art. 14 del D.Lgs. 150/2009](#), che risulta arricchito dalle previsioni in base alle quali agli OIV sono demandate:

- la verifica della correttezza dei processi di misurazione, monitoraggio, valutazione e rendicontazione della performance organizzativa ed individuale;
- la verifica dell'integrazione sostanziale tra programmazione economico-finanziaria e pianificazione strategico-gestionale;
- la promozione dell'utilizzo da parte dell'amministrazione dei risultati derivanti dalle attività di valutazione esterna delle amministrazioni ai fini della valutazione della performance organizzativa.

In particolare, ai sensi del DPR 105 si conferma che l'OIV è costituito da un organo monocratico ovvero collegiale composto da 3 componenti, che sono nominati da ciascuna amministrazione, singolarmente o in forma associata, introducendo però l'obbligo di scegliere i componenti solo tra i soggetti iscritti all'Elenco nazionale dei componenti degli organismi indipendenti di valutazione, tenuto dal DFP (articolo 6). È stato conseguentemente eliminato l'obbligo di previo parere del Dipartimento su ciascuna nomina. Possono essere iscritti all'Elenco nazionale soggetti, dotati dei

requisiti di competenza, esperienza ed integrità stabiliti con decreto del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, con il quale sono stabiliti anche i limiti relativi all'appartenenza a più organismi indipendenti di valutazione.

In attuazione del regolamento è stato adottato il decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione 2 dicembre 2016, che istituisce l'Elenco nazionale dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione della *performance* (art. 1). Il medesimo decreto prevede a:

- individuare i requisiti di competenza esperienza e integrità necessari per poter richiedere l'iscrizione all'Elenco (art. 2);
- definire la procedura di iscrizione all'Elenco (art. 3);
- definire la procedura di conferimento dell'incarico di componente dell'Organismo indipendente di valutazione (art. 7).

### Le modifiche al D.Lgs. 150 del 2009 in materia di valutazione dei dipendenti

Il legislatore ha inserito la valutazione dei dipendenti pubblici tra le materie di riforma della pubblica amministrazione previste dalla [L. 124/2015](#), delegando il Governo a riordinare le norme in materia nel rispetto di una serie di principi e criteri direttivi.

In particolare, la delega prevista dall' [art. 17, comma 1, lett. r\)](#), della [L. 124/2015](#) reca i seguenti principi e criteri direttivi: semplificazione delle norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, di riconoscimento del merito e di premialità; razionalizzazione e integrazione dei sistemi di valutazione, anche al fine della migliore valutazione delle politiche; sviluppo di sistemi distinti per la misurazione dei risultati raggiunti dall'organizzazione e dei risultati raggiunti dai singoli dipendenti; potenziamento dei processi di valutazione indipendente del livello di efficienza e qualità dei servizi e delle attività delle amministrazioni pubbliche e degli impatti da queste prodotti, anche mediante il ricorso a standard di riferimento e confronti; riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio; coordinamento della disciplina in materia di valutazione e controlli interni; previsione di forme di semplificazione specifiche per i diversi settori della pubblica amministrazione.

In attuazione della delega il Governo ha adottato il [decreto legislativo n. 74 del 2017](#), diretto a riordinare le norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, dopo aver acquisito il [parere](#) delle competenti commissioni parlamentari ([A.G. 391](#)). Il decreto ha introdotto modifiche specifiche alle disposizioni contenute nei Titoli II e III del [decreto legislativo n.150 del 2009](#), che disciplinano le attività di misurazione e valutazione della performance, nonché gli strumenti di valorizzazione del merito.

Oltre che coordinare ed adeguare le disposizioni del D.Lgs. n. 150 del 2009 alle modifiche sul quadro normativo intervenute nel corso della legislatura ad opera del DPR 105/2016 e del successivo decreto ministeriale sugli OIV, il decreto prevede ulteriori novità.

In relazione agli effetti delle attività di misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*, si stabilisce che il rispetto delle disposizioni in

materia è non solo condizione necessaria per l'erogazione di premi legati alla performance (come già previsto), ma rileva anche ai fini:

- delle componenti del trattamento retributivo legate alla performance;
- del riconoscimento delle progressioni economiche;
- dell'attribuzione di incarichi di responsabilità al personale;
- del conferimento degli incarichi dirigenziali.

Si stabilisce inoltre che la valutazione negativa della performance, purché resa nel rispetto delle disposizioni del D.Lgs. 150, rileva ai fini dell'accertamento della responsabilità dirigenziale e ai fini dell'irrogazione del licenziamento disciplinare per insufficiente rendimento.

Per quanto riguarda il ciclo di gestione della **performance**:

- prevede che nella definizione degli obiettivi si debba tener conto anche dei risultati conseguiti nell'anno precedente come validati nella relazione annuale;
- introduce la categoria degli obiettivi generali, che identificano, in coerenza con il programma di Governo, le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni in relazione alle attività e ai servizi erogati. Accanto a questi, permangono gli obiettivi specifici di ogni amministrazione, definiti dagli organi di indirizzo politico-amministrativo;
- prevede che il sistema di misurazione e valutazione della performance debba essere adottato previo parere vincolante dell'OIV;
- riconosce forme di partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali nei processi di valutazione della performance organizzativa;
- stabilisce che il sistema debba prevedere le procedure di conciliazione, a garanzia dei valutati relative all'applicazione del sistema e le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio;
- al fine di coordinare il ciclo della performance con quello della programmazione finanziaria e di bilancio, dispone che il Piano della performance sia predisposto a seguito della presentazione alle Camere del DEF e che sia coerente con le Note integrative delle amministrazioni;
- riconosce la facoltà agli enti locali di unificare la Relazione sulla performance con il rendiconto della gestione;
- introduce un nuovo sistema di distribuzione delle risorse destinate a remunerare la performance. In particolare, si prevede che spetti al contratto collettivo nazionale, nell'ambito delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance ai sensi dell'[articolo 40, co. 3-bis, del decreto legislativo n. 165/2001](#), stabilire la quota delle risorse destinate a remunerare la performance (organizzativa e individuale) e fissare i criteri idonei a garantire che alla significativa diversificazione dei giudizi corrisponda una effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati. Per i dirigenti il criterio di attribuzione dei premi è applicato con riferimento alla retribuzione di risultato.

Per quanto riguarda la valutazione dei dirigenti, il decreto precisa che il peso prevalente nella valutazione complessiva debba essere attribuito ai risultati della misurazione e valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione e

delle unità organizzative di riferimento.

Per garantire la partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali al processo di misurazione delle performance organizzative, si stabilisce che essa possa avvenire sia attraverso comunicazioni dirette all'Organismo indipendente di valutazione, sia attraverso i sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione di cittadini e utenti che ciascuna amministrazione deve adottare, favorendo la più ampia partecipazione e collaborazione dei destinatari dei servizi.

Alcune novità riguardano gli OIV ai quali, in qualità di soggetti terzi e imparziali, vengono affidati compiti ulteriori rispetto a quelli già previsti, tra cui:

- il parere preventivo vincolante sul sistema di misurazione e valutazione della performance;
- la funzione (prima spettante all'organo di indirizzo politico-amministrativo) di monitorare l'andamento della performance rispetto agli obiettivi programmati, segnalando la necessità di interventi correttivi;
- la facoltà di formulare proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi.

Per quanto concerne le altre funzioni già spettanti agli organismi, si stabilisce che gli OIV esercitano i compiti attribuiti (in particolare, la validazione della relazione sulla performance), tenendo conto anche delle risultanze delle valutazioni realizzate con il coinvolgimento dei cittadini o degli altri utenti finali per i servizi rivolti, nonché, ove presenti, dei risultati prodotti dalle indagini svolte dalle agenzie esterne di valutazione e dei dati e delle elaborazioni fornite dall'amministrazione.

In relazione alle modalità di nomina, si conferma che l'OIV è costituito, di norma, in forma collegiale con tre componenti e si attribuisce al Dipartimento della funzione pubblica la definizione dei criteri sulla base dei quali, le amministrazioni possono istituire l'Organismo in forma monocratica, nonché i casi in cui sono istituiti organismi in forma associata tra più amministrazioni. È inoltre introdotto il divieto per le amministrazioni di nominare propri dipendenti quali componenti dell'OIV.

## Licenziamento disciplinare dei pubblici dipendenti

*Attraverso ripetuti interventi normativi nel corso della XVII Legislatura è stata ridefinita la disciplina della responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti, con l'obiettivo di accelerare e rendere effettivo l'esercizio dell'azione disciplinare, soprattutto in relazione ai casi di falsa attestazione della presenza in servizio.*

### I principali interventi

Il legislatore è inizialmente intervenuto con [D.Lgs. 116/2016](#) (adottato in attuazione dell' [art. 17, co. 1, lett. s\)](#), della [legge 124/2015](#) in materia di [riforma della Pubblica amministrazione](#)), che ha introdotto norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell' azione disciplinare.

In particolare, intervenendo su quanto previsto in materia dal [D.Lgs. 165/2001](#), il provvedimento da un lato amplia la portata della fattispecie disciplinare relativa alla falsa attestazione della presenza in servizio, ([art. 55-quater, c. 1, lett. a\)](#), del [D.Lgs. 165/2001](#)), al fine di far valere anche la responsabilità di coloro che abbiano agevolato, con la propria condotta attiva od omissiva, la condotta fraudolenta; dall'altro specifica che costituisce falsa attestazione della presenza in servizio qualunque modalità fraudolenta posta in essere, anche avvalendosi di terzi, per far risultare il dipendente in servizio o trarre in inganno l'amministrazione circa il rispetto dell'orario di lavoro;

Inoltre, in caso di falsa attestazione della presenza in servizio, il provvedimento:

- prevede la sospensione cautelare (in via immediata o comunque entro 48 ore), senza stipendio, del dipendente pubblico;
- introduce un procedimento disciplinare accelerato che deve concludersi entro 30 giorni innanzi all'ufficio per i procedimenti disciplinari;
- introduce l'azione di responsabilità per danni di immagine della P.A. nei confronti del dipendente sottoposto ad azione disciplinare;
- amplia la responsabilità disciplinare dei dirigenti o, negli enti privi di qualifica dirigenziale, dei responsabili di servizio competenti. In particolare, si prevede che le condotte omissive senza giustificato motivo (omessa attivazione del procedimento disciplinare; omessa adozione del provvedimento di sospensione cautelare) costituiscono illeciti disciplinari punibili con il licenziamento

Successivamente, anche il [D.Lgs. 75/2017](#) (anch'esso adottato in attuazione della richiamata [legge 124/2015](#)) è intervenuto in materia di licenziamenti disciplinari nella P.A., apportando ulteriori modifiche al predetto [art. 55-quater del D.Lgs. 165/2001](#).

L' [articolo 15 del D.Lgs. 75/2017](#), in primo luogo, integra l'elenco dei casi nei quali si

applica, comunque, la sanzione del licenziamento disciplinare, includendovi:

- le ipotesi di gravi e reiterate violazioni dei codici di comportamento;
- il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare dovuta all'omissione, con dolo o colpa grave, degli atti del procedimento disciplinare (di cui all'articolo 55-sexies, comma 3);
- lo scarso rendimento del dipendente nei cui confronti sia già stata irrogata, allo stesso titolo, una sanzione disciplinare conservativa nell'arco dei due anni precedenti, nonché la reiterata valutazione negativa della performance del dipendente nell'arco dell'ultimo triennio, rilevata ai sensi del [decreto legislativo n.150 del 2009](#).

Inoltre, si prevede che le disposizioni relative alla sospensione cautelare e senza stipendio, al procedimento disciplinare accelerato, all'azione di responsabilità per danni di immagine della P.A. e alla responsabilità dirigenziale, si applichino non solo nei casi di "falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente", ma anche nei casi in cui tutte le condotte punibili con il licenziamento siano accertate in flagranza.

Si ricorda, infine, che l'[articolo 1, comma 218, della L. 205/2017](#) (legge di bilancio per il 2018) introduce il divieto di demansionamento, licenziamento, trasferimento o sottoposizione ad altra struttura con effetti negativi sulle condizioni di lavoro per le lavoratrici ed i lavoratori che agiscano in giudizio per la dichiarazione delle discriminazioni per molestie o molestie sessuali poste in essere in violazione dei relativi divieti in materia contenuti nello Codice delle pari opportunità, disponendo, inoltre, la nullità del licenziamento ritorsivo o discriminatorio del soggetto denunciante, nonché il mutamento di mansioni ai sensi dell'[articolo 2103 c.c.](#) (relativo alle mansioni del lavoratore) e qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del denunciante. Le richiamate tutele non sono comunque garantite in caso sia accertata (anche con sentenza di primo grado) la responsabilità penale del denunciante per calunnia, diffamazione o infondatezza della denuncia.

## Il riordino dei ruoli e le risorse per le Forze di polizia

*Nell'ambito dei provvedimenti di riforma della pubblica amministrazione è stato disposto un riordino della disciplina dei ruoli delle Forze di polizia che ha comportato, tra l'altro l'assorbimento delle funzioni del Corpo forestale dello Stato negli altri corpi di Polizia. Nel corso della legislatura il Parlamento ha approvato una serie di interventi in materia di personale e risorse delle Forze di polizia, che hanno trovato spazio normativo sia nell'ambito delle manovre finanziarie sia in altri provvedimenti d'urgenza, con una particolare attenzione alle attività di prevenzione e di contrasto della criminalità e del terrorismo internazionale.*

### Riordino delle Forze di Polizia

La legge di riforma della pubblica amministrazione (L. 124/2015) ha previsto, nell'ambito di una delega generale per la riorganizzazione dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato (art. 8), diversi principi e criteri direttivi volti all'adozione di provvedimenti per un complessivo riordino della strutture della Forze di polizia volti tra l'altro:

- alla razionalizzazione e il potenziamento dell'efficacia delle funzioni di polizia, anche con l'obiettivo di realizzare una migliore cooperazione sul territorio;
- all'istituzione del numero unico europeo 112;
- alla riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato, con eventuale assorbimento dello stesso in altre Forze di polizia;
- alla revisione della disciplina in materia di reclutamento, stato giuridico e progressione di carriera del personale delle Forze di Polizia;

### Razionalizzazione delle Forze di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato

In attuazione di tali disposizioni è stato adottato dapprima il [decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177](#) (poi integrato dal [D.Lgs. 228/2017](#)) che è volto a dare attuazione alla delega nella parte in cui detta principi e criteri direttivi relativi al complessivo riordino delle Forze di polizia, alla razionalizzazione, al potenziamento dell'efficacia delle richiamate funzioni e al transito del personale del Corpo forestale dello Stato in altre Forze di polizia che assorbe il medesimo Corpo.

Nello specifico sono stati definiti i comparti di specialità assegnati alla Polizia di Stato, all'Arma dei carabinieri e al Corpo della Guardia di finanza, tenendo conto delle competenze nel tempo sviluppate.

Sono state poste le basi per la razionalizzazione dei presidi di polizia,

privilegiando l'impiego della Polizia di Stato nei comuni capoluogo e dell'Arma nel restante territorio. Si afferma la competenza della Guardia di Finanza per l'assolvimento dei compiti di sicurezza a mare con contestuale trasferimento al Corpo dei mezzi navali della Polizia di Stato e dell'Arma. Si dettano le disposizioni per la gestione associata dei servizi strumentali delle Forze di polizia e per la realizzazione sul territorio nazionale del servizio numero unico di emergenza europea 112.

Con un secondo gruppo di disposizioni è stato disciplinato l'assorbimento del personale del Corpo forestale dello Stato e delle relative funzioni nell'Arma Carabinieri, con la sola eccezione di un contingente limitato da assegnare alla Polizia di Stato, alla Guardia di finanza, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco e alle amministrazioni pubbliche, compreso il Ministero delle politiche agricole e forestali. La legge di delegazione aveva infatti stabilito che il transito del personale "nelle altre Forze di polizia" ovvero "in altre amministrazioni pubbliche" potesse avvenire solo "in un contingente limitato", coerentemente con il principio che l'assorbimento del Corpo non deve compromettere l'unitarietà e la continuità delle funzioni dallo stesso si qui assolte. Il riordino non ha interessato i sei corpi forestali delle regioni e delle province autonome che, previsti dai relativi statuti approvati con norme di rango costituzionale, già attualmente non fanno parte del Corpo forestale dello Stato.

#### Revisione dei ruoli del personale delle Forze di polizia

L'attuazione dei principi di delega è proseguita con l'adozione [decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95](#), in materia di revisione dei ruoli del personale delle Forze di polizia.

L'intervento è correlato al riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate attuato contestualmente dallo [decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 94](#), adottato in attuazione della legge 244/2012.

Il decreto legislativo 95/2017 ha portato alla revisione dei ruoli del personale delle quattro Forze di polizia:

- Polizia di Stato;
- Arma dei carabinieri;
- Corpo della Guardia di finanza;
- Corpo di polizia penitenziaria.

Complessivamente la riforma si è fondata sulle seguenti finalità:

- l'adeguamento delle dotazioni organiche di ciascun corpo rendendole più vicine alla consistenza effettiva del personale in servizio e rimodulandole nell'ambito dei diversi ruoli;
- la semplificazione dell'ordinamento, anche attraverso la rimodulazione e la valorizzazione del percorso formativo e la riduzione dei tempi per la conclusione delle procedure di selezione, anche attraverso l'utilizzo dei mezzi informatici;

l'ampliamento delle opportunità di progressione in carriera attraverso la valorizzazione del merito e della professionalità, nonché dell'anzianità di servizio;

- l'elevazione del titolo di studio per l'accesso alla qualifica iniziale dei ruoli di base, nonché al possesso di titoli di studio universitari per la partecipazione al concorso ovvero per l'immissione in servizio, dopo il corso di formazione iniziale, nelle carriere degli ispettori e dei funzionari e ufficiali;
- l'ampliamento delle funzioni, in particolare, per il personale con qualifica e gradi apicali del ruolo degli agenti e assistenti, dei sovrintendenti e degli ispettori, con il conseguente intervento sui trattamenti economici connessi alle nuove funzioni e responsabilità;
- l'adeguamento, in particolare, delle carriere degli ispettori e dei funzionari e ufficiali, attraverso la loro qualificazione professionale, rispettivamente, direttiva e dirigenziale, conseguente al potenziamento delle funzioni;
- l'adeguamento della disciplina della dirigenza e dei relativi trattamenti economici, con il superamento di alcuni istituti risalenti nel tempo.

Per quanto riguarda, in particolare, le dotazioni organiche, sono state così rideterminate:

- Polizia di Stato: da 117.291 a 106.242 unità (forza effettiva 101.980);
- Arma dei carabinieri: da 117.930 a 117.800 (di cui 7.178 provenienti dal Corpo forestale dello Stato);
- Corpo della Guardia di finanza: da 68.130 a 62.791 unità;
- Corpo di polizia penitenziaria: da 45.262 a 41.274 unità (forze effettive 38.744).

Successivamente, i risparmi conseguenti al transito del personale del Corpo forestale ad altre amministrazioni sono stati destinati all'attuazione della revisione dei ruoli delle Forze di polizia. Ulteriori risorse - corrispondenti alle facoltà assunzionali del Corpo forestale non impiegate - sono destinate alle medesima finalità, nonché all'incremento delle facoltà assunzionali per l'Arma dei carabinieri, la Polizia di Stato, la Polizia penitenziaria e il Corpo della Guardia di finanza e ad assunzioni straordinarie per la Polizia di Stato, l'Arma dei carabinieri e la Polizia penitenziaria (DL 148/2017, art. 7).

## Gli interventi per le risorse e il personale della Polizia

Con la finalità di dotare il settore della sicurezza delle risorse necessarie per svolgere al meglio le relative funzioni sono stati approvati, nel corso della XVII legislatura, interventi in materia di personale e di mezzi per le Forze di polizia, anche al fine di incrementarne le capacità assunzionali, in primo luogo nell'ambito delle manovre finanziarie annuali. Tra questi interventi, si ricordano quelli introdotti dalla legge di stabilità 2016 con il c.d. "pacchetto sicurezza" che ha previsto - per fare fronte, in particolare, alle esigenze di prevenzione e di contrasto della criminalità e del terrorismo internazionale, anche tenendo conto dello svolgimento

del Giubileo straordinario - una serie di misure, volte, in particolare, all'incremento delle risorse destinate alla difesa ed alla sicurezza nazionale.

Sono stati a tal fine istituiti nuovi fondi:

- Fondo per il potenziamento degli interventi e delle dotazioni strumentali in materia di protezione cibernetica e sicurezza informatica nazionali (presso il MEF) con una dotazione di 150 milioni per il 2016;
- Fondo per l'ammodernamento delle dotazioni strumentali e delle attrezzature anche di protezione personale in uso alle forze di polizia e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco (presso il MEF) con una dotazione finanziaria di 50 milioni di euro per il 2016; ulteriori 10 milioni di euro per il 2016 sono autorizzati per il rinnovo e l'adeguamento della dotazione dei giubbotti antiproiettile della Polizia di Stato;
- Fondo per interventi straordinari per la difesa e la sicurezza nazionale in relazione alla minaccia terroristica (presso il Ministero della difesa) con una dotazione finanziaria di 245 milioni di euro per il 2016.

Per quanto concerne più direttamente il personale del comparto difesa, sicurezza e soccorso pubblico, in considerazione dell'impegno profuso ai fini di fronteggiare le eccezionali esigenze di sicurezza nazionale per l'anno 2016, la legge di stabilità ha previsto un contributo straordinario pari a 960 euro su base annua, da corrispondere in quote di pari importo a partire dalla prima retribuzione utile e in relazione al periodo di servizio prestato nel corso del predetto anno.

Sono stati, al contempo, adottati provvedimenti di urgenza per intervenire, a fronte delle nuove minacce per la sicurezza - con misure di immediata applicazione - nella [lotta al terrorismo](#) e dei c.d. *foreign fighters*; per definire [misure per la sicurezza nelle città](#) e contro la [violenza negli stadi](#).

Nelle [relazioni annuali](#) trasmesse al Parlamento si è dato periodicamente conto dell'attività delle forze di polizia, dello stato dell'ordine e della sicurezza pubblica.

## La riorganizzazione e le risorse dei Vigili del fuoco

*In attuazione della legge di riorganizzazione della pubblica amministrazione è stato operato un riassetto delle strutture organizzative del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e sono state introdotte alcune modifiche alle sue funzioni. Inoltre, nel corso della XVII legislatura il Parlamento ha approvato diverse misure finalizzate all'adeguamento dei mezzi e delle risorse per gli interventi del Corpo.*

### La revisione dell'organizzazione del Corpo nazionale dei vigili del fuoco

Nella XVII legislatura sono state apportate importanti modifiche all'ordinamento del Corpo dei vigili del fuoco in attuazione di una delega prevista dalla legge di riforma della pubblica amministrazione (la L. 124/2005, c.d. legge Madia).

L'articolo 8 della legge 7 agosto 2015, n. 124, ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato. In particolare, il comma 1, lett. a), del citato articolo, ha conferito una specifica delega per l'ottimizzazione dell'efficacia delle funzioni del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, mediante modifiche al D.Lgs. 139/2006, in relazione alle funzioni e ai compiti del personale permanente e volontario del medesimo Corpo e conseguente revisione del D.Lgs. 217/2005 (ordinamento del personale), anche con soppressione e modifica dei ruoli e delle qualifiche esistenti ed eventuale istituzione di nuovi appositi ruoli e qualifiche, con conseguente rideterminazione delle relative dotazioni organiche.

Inoltre, la medesima disposizione di delega ha previsto, un complessivo riordino delle Forze di polizia e, in tale ambito, la riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato, anche attraverso il suo eventuale assorbimento in altra Forza di polizia. In tal caso, la delega ha fatto salve le competenze del medesimo Corpo forestale in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e di spegnimento con mezzi aerei degli stessi da attribuire, in caso di assorbimento, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco con le connesse risorse.

In ordine di tempo, in attuazione della delega è stato emanato prima il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 che ha disposto l'assorbimento del personale del Corpo forestale dello Stato e delle relative funzioni nell'Arma Carabinieri, con un contingente limitato da assegnare alla Polizia di Stato, alla Guardia di finanza, e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco. A quest'ultimo sono state trasferite inoltre le competenze del Corpo forestale in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e di spegnimento con mezzi aerei.

Successivamente, è intervenuto il decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 97 che ha operato una ampia revisione della normativa che disciplina il Corpo nazionale dei vigili del fuoco: viene previsto il riassetto delle strutture organizzative del Corpo, disciplinate le funzioni e i compiti in materia di soccorso pubblico, prevenzione incendi, difesa civile e incendi boschivi, e viene modificato l'ordinamento del personale per gli aspetti non demandati alla contrattazione collettiva nazionale.

## Organizzazione del Corpo

Per quanto riguarda l'ordinamento generale del Corpo si è rimarcata la collocazione del Corpo nell'ambito del Ministero dell'interno facendo riferimento alle funzioni di soccorso pubblico, anti-incendio, difesa civile, affidate a tale dicastero dal decreto legislativo 300/1999, recante la riforma dell'organizzazione del Governo.

Viene modificata l'articolazione delle strutture periferiche del Corpo con l'introduzione della previsione che le direzioni regionali possano essere altresì interregionali, istituzionalizzando così una situazione di fatto di alcune realtà territoriali esistenti (come la direzione interregionale del Veneto e del Trentino-Alto Adige). Inoltre, sono aboliti i comandi provinciali, sostituiti da comandi sub-regionali, in linea con l'evoluzione della riforma degli enti locali in atto.

Relativamente al personale, permane la distinzione del personale del Corpo nazionale in permanente e volontario, e viene riformulata come distinzione tra personale di ruolo e volontario, sancendo, inoltre, la sovraordinazione del primo sul secondo negli interventi di soccorso. Riguardo al personale volontario, viene ribadito il suo carattere "esterno" dal punto di vista lavorativo, stabilendo che esso rimanga escluso dalla disciplina dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, dettata dal decreto legislativo n. 81 del 2015. Nel contempo sono state introdotte misure per agevolare il passaggio di ruolo del personale volontario (vedi oltre).

Viene, inoltre, abolita la previsione degli appositi elenchi provinciali di personale volontario sostituiti da elenchi distinti in due tipologie, per le necessità da un lato dei distaccamenti volontari, dall'altro delle strutture centrali e periferiche.

La richiesta di istituzione dei due albi era contenuta nella risoluzione approvata alla unanimità dalla I Commissione Affari costituzionali della Camera, nella seduta del [18 gennaio 2017](#), (n. 8-00217). La risoluzione aveva avuto origine dal testo unificato delle risoluzioni 7-00511 Plangger, 7-00781 Mucci, 7-00799 Piccione, 7-01091 Cozzolino, 7-01117 Fiano e 7-01133 La Russa.

Per quanto riguarda le funzioni del CNVF, la riforma incide in primo luogo sulla prevenzione incendi, ed in particolare sull'attività di certificazione antincendi di imprese e attività, adeguandola alla complessa evoluzione normativa della materia (si fa riferimento infatti non più al certificato di prevenzione incendi bensì alle procedure di prevenzione incendi che comprendono sia il certificato, sia gli altri atti e provvedimenti di prevenzione).

Diverse modifiche e integrazioni sono previste in relazione alla funzione di soccorso pubblica, tra cui la previsione che il Corpo nazionale possa collaborare alla redazione dei piani di emergenza comunali e di protezione civile su istanza degli enti locali e delle regioni di apposite convenzioni che prevedano il rimborso delle spese sostenute dal Corpo (possibilità già prevista dal DL 101/2013, art. 7- *bis*).

Inoltre, vengono introdotte le modifiche conseguenti al trasferimento in capo al CNVF delle competenze del Corpo forestale in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e di spegnimento con mezzi aerei (ad opera del D.Lgs. 177/2016).

Sono introdotte disposizioni che incidono anche sull'attività di formazione del Corpo che nella disciplina previgente era associata prevalentemente alla prevenzione degli incendi: essa ora assume una valenza di carattere più generale con una collocazione autonoma a fianco delle altre funzioni istituzionali. Viene, dunque, valorizzata l'attività di formazione svolta dal Corpo, sia interna, sia esterna, nell'ottica della diffusione della cultura della sicurezza, e principalmente della sicurezza nei luoghi di lavoro.

In materia di sicurezza sul lavoro si ricorda l'introduzione, da parte del DL 93/2013, di alcune modifiche al decreto legislativo n. 81 del 2008, in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, al fine sia di includere anche il Corpo dei vigili del fuoco nella specifica disciplina riservata alle Forze di polizia e alle Forze armate in materia di regole tecniche per la realizzazione, il funzionamento e il trattamento dei dati, del Sistema informativo per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP), sia di consentire al Corpo l'effettuazione in proprio delle verifiche periodiche delle attrezzature di lavoro, nonché delle attività di formazione e di abilitazione del proprio personale all'utilizzo delle attrezzature stesse.

#### Ordinamento del personale

Anche l'ordinamento del personale è stato ampiamente modificato.

Da segnalare l'aumento dei posti riservati al personale volontario per i concorsi per l'assunzione dei vigili del fuoco che viene elevata dal 25 al 35%, specificando, altresì, che essa opera in favore del personale volontario che, alla data di indizione del bando di concorso, sia iscritto negli appositi elenchi da almeno tre anni e abbia effettuato non meno di 120 giorni di servizio.

Riserve di posti sono previste anche in favore del personale volontario in possesso dei requisiti prescritti, nelle procedure per l'accesso ai ruoli dei direttivi, dei direttivi medici, dei direttivi ginnico-sportivi e per l'accesso a ruoli non dirigenti e non direttivi.

Inoltre, sono state rimodulate le procedure di progressione di carriera del personale. Da segnalare l'ampliamento della dotazione organica del Corpo, da 36.691 a 37.481 unità, che tiene conto del transito di alcune unità dal Corpo forestale al Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Si tratta di 390 unità di personale transitate al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, in ruoli speciali antincendio boschivo (AIB) ad esaurimento. Successivamente, la dotazione organica è stata ulteriormente incrementata di 300 unità del ruolo dei vigili del fuoco (L. 205/2017, art. 1, comma 289).

#### Fondo per l'operatività del soccorso pubblico

Il D.Lgs. 97/2017 ha istituito, a partire dall'anno 2017, il Fondo per l'operatività del soccorso pubblico per valorizzare i compiti di natura operativa svolti in tale ambito dai Vigili del Fuoco, e le peculiari condizioni di impiego del personale del Corpo conseguenti appunto alla revisione ordinamentale operata dal medesimo D.Lgs. 97.

Il nuovo Fondo è posto nello stato di previsione del Ministero dell'Interno, nell'ambito del programma di spesa "Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico" (D.Lgs.

97/2015, art. 15, comma 1).

Al Fondo è assegnata una dotazione di 39,7 mln per il 2017 e 81,730 mln dal 2018; a questi sono da attribuirsi ulteriori importi da determinarsi con proprio decreto da parte del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia. In attuazione di tale disposizione è stato adottato il decreto interministeriale 17 novembre 2017 che ha incrementato la dotazione del fondo (rispettivamente per 19,3 e 21,3 mln) e che risulta pertanto di 59 mln per il 2017 e di 103,3 mln dal 2018.

La ripartizione del fondo è stata operata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 febbraio 2018. Le categorie interessate dalle misure economiche sono il personale non direttivo e non dirigente ed il personale direttivo del comparto autonomo di negoziazione "Vigili del fuoco e soccorso pubblico".

Nella tabella che segue sono sintetizzate le modalità di riparto del Fondo (gli importi sono in milioni di euro e sono comprensivi degli oneri previdenziali ed erariali a carico dello Stato).

Art.	Utilizzo	Decorrenza	2017	2018
2, co. 2	Voce retributiva accessoria fissa e continuativa e incremento delle indennità di rischio e mensile	dal 1.10.2017	22 (max)	87
2, co. 1, lett. b)	Finanziamento di ulteriori interventi di riordino delle carriere e dei ruoli del CNVVF	dal 1.1.2018		16,03
2, co. 3	Incremento della retribuzione accessoria	solo anno 2017	37 (min)	
<b>Totale</b>			<b>59</b>	<b>103,03</b>

### Interventi in materia di risorse per il Corpo dei vigili fuoco

Nella XVII legislatura sono state approvate diverse misure legislative che incidono sul Corpo nazionale dei vigili del Fuoco, con particolare riguardo al personale e alle risorse per gli interventi del Corpo.

Un primo gruppo di interventi, adottati a cadenza quasi annuale, è finalizzato all'incremento del personale e consiste in autorizzazioni ad assunzioni straordinarie, accompagnate talvolta dall'aumento della dotazione organica del Corpo.

In particolare, nel 2013 è stata incrementata di 1.000 unità la dotazione organica della qualifica di vigile del fuoco e per la copertura dei posti portati in aumento, viene autorizzata l'assunzione di personale mediante il ricorso, in parti uguali, alle graduatorie di due concorsi già espletati, attingendo a tali graduatorie fino al loro esaurimento prima di procedere all'indizione di un nuovo concorso. Gli oneri derivanti dall'aumento dell'organico sono coperti mediante corrispondente riduzione degli stanziamenti di spesa per la retribuzione del personale volontario del Corpo, il cui limite di spesa annuale viene conseguentemente modificato (DL 101/2013, art. 8). Successivamente, il decreto-legge 90/2014 (art. 3) ha aumentato di

1.030 unità la dotazione organica della qualifica di vigile del fuoco autorizzando di conseguenza l'assunzione di altrettante nuove unità, utilizzando per la gran parte le graduatorie di cui al D.L. 101/2013. Anche in questo caso i relativi oneri vengono coperti con la riduzione degli stanziamenti per il personale volontario dei vigili del fuoco.

Per le esigenze di soccorso pubblico, connesse anche allo svolgimento del Giubileo straordinario del 2015-2016, è stata autorizzato l'assunzione straordinaria di 250 unità di personale nei ruoli iniziali del Corpo, per l'anno 2015 (DL 78/2015).

Inoltre, il Corpo è stato autorizzato ad assumere a tempo indeterminato personale da destinare alle unità cinofile mediante avvio di procedure speciali di reclutamento, nel limite massimo del 50% delle facoltà di assunzione previste dalla normativa vigente per ciascuno degli anni 2017 e 2018 (DL 8/2017, art. 19- bis).

Ulteriori risorse, individuate nell'ambito di quelle stanziare per il Fondo del pubblico impiego, sono state destinate per assunzioni a tempo indeterminato (per il 2017 e dal 2018, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente) presso le amministrazioni dello Stato, inclusi i Corpi di polizia e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco. la legge di bilancio 2017 (L. 232/2016, legge di bilancio 2017).

Per il quinquennio 2018-2022 sono state autorizzate ulteriori assunzioni straordinarie nel Corpo per complessive 1.300 unità, con una riserva di posti, fino al 30 per cento dei contingenti annuali, in favore del personale volontario con almeno 120 giorni di servizio iscritto da almeno tre anni nell'apposito elenco per le necessità delle strutture centrali e periferiche del Corpo. È altresì derogato il limite di età per l'assunzione del personale volontario ai fini delle suddette assunzioni straordinarie nonché per le assunzioni delle unità cinofile dei vigili del fuoco disposte dal decreto-legge n. 8/2017. Viene, inoltre, autorizzata (comma 288) l'assunzione di ulteriori 400 unità nei ruoli iniziali del Corpo dei vigili del fuoco per il 2018, attingendo alle graduatorie del concorso indetto nel 2008. Conseguentemente, la dotazione organica è stata incrementata di 300 unità L. 205/2017, art. 1, comma 287-290 e 295-300).

Specifiche disposizioni riguardano il trattamento economico dei vigili del fuoco.

Si ricorda, in proposito, l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'interno del Fondo emergenze (con una dotazione iniziale di 15 milioni per il 2013) destinato al pagamento delle somme necessarie per il trattamento economico accessorio spettante al personale del Corpo impegnato nelle attività di soccorso pubblico in caso di dichiarazione di emergenze (DL 93/2013, art. 11).

Sono destinate invece alla remunerazione delle ore di straordinario effettuate dal personale dei Vigili del fuoco specifiche risorse, individuate tra quelle non impegnate nell'anno 2017 (DL 148/2017, art. 7, comma 10- sexies).

Un altro fondo è stato istituito dalla legge di bilancio 2018. Il fondo è finalizzato all'incremento delle risorse destinate al personale del comparto difesa sicurezza, compreso quello dei Vigili del fuoco. In particolare, il fondo alimenta le risorse del fondo per i servizi istituzionali e quelle del fondo per il trattamento accessorio del personale, oltre a rivalutare le misure orarie per il compenso del lavoro straordinario. Le risorse sono attribuite con riferimento ai trattamenti economici accessori relativi allo svolgimento dei servizi operativi per la tutela

dell'ordine e della sicurezza pubblica (L. 205/2017, art.1, comma 680).

Un altro gruppo di disposizioni riguarda l'incremento delle dotazioni di mezzi e attrezzature per lo svolgimento dei compiti istituzionali del Corpo:

- il decreto-legge n. 119/2014, che reca disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno, ha stanziato risorse pari a 2 milioni di euro per l'anno 2014, a 4 milioni di euro per l'anno 2015 e a 6 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2016 al 2021, per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco ai fini dell'acquisto di automezzi per il soccorso urgente;
- la legge di stabilità 2016 (L. 208/2015, art. 1, comma 967), che ha istituito il Fondo per l'ammodernamento delle dotazioni strumentali e delle attrezzature anche di protezione personale in uso alle forze di polizia e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco (presso il MEF) con una dotazione finanziaria di 50 milioni di euro per il 2016;
- il decreto-legge 113/2016, che ha autorizzato una spesa di 10 milioni per l'ammodernamento dei mezzi e dei dispositivi di protezione individuale del Corpo dei vigili del fuoco per ciascuno anno dal 2016 al 2018, attraverso una corrispondente riduzione del fondo speciale di conto capitale iscritto nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, utilizzando parzialmente l'apposito accantonamento relativo al Ministero dell'interno (art. 6-bis, commi 3 e 4);
- il decreto-legge 189/2016 che autorizza la spesa di 5 milioni di euro per l'anno 2016 e 45 milioni per l'anno 2017 per le seguenti finalità: ripristinare l'integrità del parco mezzi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; garantire l'attività di raccolta e trasporto del materiale derivante dal crollo degli edifici colpiti dall'evento sismico; assicurare lo svolgimento dell'attività di rimozione e trasporto delle macerie (art. 51, comma 4);
- la legge di bilancio 2017 (L. 232/2016) che per l'acquisto e l'ammodernamento dei mezzi strumentali in uso alle Forze di polizia e al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco ha disposto uno stanziamento di 70 milioni di euro per il 2017 e di 180 milioni per il periodo 2018-2030, istituendo a tal fine un apposito fondo (art. 1, co. 623);
- l'articolo 6-bis del D.L. 148/2017, che autorizza una spesa di complessivi 4,5 milioni di euro per il 2017, per i sistemi informativi di Polizia di Stato e Corpo nazionale dei vigili del fuoco per il contrasto del terrorismo internazionale nonché la manutenzione straordinaria e l'adattamento di strutture e impianti

Inoltre, è stata introdotta la possibilità che i beni mobili sequestrati possono essere affidati dal tribunale in custodia giudiziale anche al CNVF per finalità di soccorso pubblico (oltre che per le finalità già stabilite dal codice antimafia). Qualora il sequestro riguardi mezzi speciali (autocarri, macchine operatrici ecc.) adatti agli usi propri del soccorso pubblico, questi devono essere destinati in via prioritaria ai vigili del fuoco (DL 93/2013)

## Cittadinanza e immigrazione

La gestione dei flussi migratori è stato uno dei temi centrali sia a [livello di Unione europea](#) sia a livello nazionale ed [internazionale](#) degli ultimi anni.

In Italia le misure adottate hanno riguardato i diversi profili del fenomeno intervenendo sulle procedure di concessione della protezione internazionale così da rendere più celeri le fasi di esame delle domande e da assicurare le garanzie nella fase istruttoria previste nell'ambito del [Sistema europeo di asilo](#). Per tali finalità sono state, in particolare, aumentate le risorse destinate alle diverse fasi, rafforzata la struttura delle commissioni territoriali ed incrementato il relativo personale. E' stato, al contempo, definito un [corpus normativo unitario delle norme sull'accoglienza](#) di chi chiede protezione internazionale e delle procedure per il riconoscimento e la revoca di tale *status* ed approvata una disciplina legislativa unitaria dedicata ai [minori stranieri non accompagnati](#).

E' inoltre in corso l'attività di cooperazione internazionale con i Paesi di origine ed è stato elaborato un [Codice di condotta per le ONG](#) impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare. Dal 1° febbraio 2018 è iniziata, con la collaborazione di Frontex, l'[operazione Themis](#), che sostituisce l'[operazione Triton](#), con un mandato più ampio; i migranti soccorsi dovranno ora essere fatti sbarcare nel porto più vicino al punto in cui è stato effettuato il salvataggio in mare.

Parallelamente, il sistema di gestione dell'[accoglienza dei migranti](#) è stato finalizzato al principio di leale collaborazione tra enti territoriali ed alla centralità dello [SPRAR](#), la rete degli enti locali che realizza progetti di "accoglienza integrata" sul territorio.

Anche alla luce degli impegni assunti a livello europeo, sono stati attivati sul territorio [diversi hotspot che provvedono all'identificazione dei migranti con la collaborazione di funzionari di Easo, Frontex ed Europol](#). Con le [misure di urgenza adottate nel 2017](#) sono state introdotte nuove disposizioni in materia di identificazione degli stranieri soccorsi in mare e potenziata la rete dei centri di permanenza per i rimpatri (CPR), strutture a capienza limitata dislocate su tutto il territorio nazionale. Per quanto attiene al contrasto all'immigrazione irregolare, è stato disposto lo stanziamento di risorse destinate alla realizzazione dei CPR ed alle espulsioni degli stranieri irregolari.

Parallelamente, alla Camera dei deputati ha operato una [Commissione parlamentare di inchiesta](#) sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri. La Commissione ha approvato una [relazione conclusiva](#), che ripercorre le diverse fasi dell'accoglienza (primissima, prima e seconda accoglienza) con un *focus* sui profili problematici delle procedure e della relativa attuazione.

L'istituzione di una [Giornata nazionale della memoria](#) delle vittime dell'immigrazione è volta a ricordare, il 3 ottobre di ogni anno, le gravi perdite di vite umane.

Tema centrale delle ultime legislature è stato altresì quello delle [proposte di modifica del procedimento per l'acquisto della cittadinanza](#), a partire dalla possibilità di estendere – sul [modello di altri Paesi UE](#) - i casi di acquisizione della cittadinanza per nascita (*ius soli*) e di agevolare l'accesso alla cittadinanza ai minori che hanno compiuto gli studi in Italia (*ius culturae*).

Sono inoltre state definite, anche nell'ambito della fase discendente di attuazione delle norme dell'Unione europea, misure per la tutela dei diritti e il lavoro, in particolare a carattere stagionale, dei cittadini extra UE, quali il [rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari](#) alle vittime straniere di atti di violenza in ambito domestico, per la [prevenzione e la repressione della tratta](#) degli esseri umani, per la [semplificazione dei procedimenti](#) e per i [lavoratori stagionali di Paesi terzi](#). E' al contempo proseguita la programmazione annuale, con il cosiddetto 'decreto-flussi'.

## L'Agenda europea sulla migrazione

### Le ragioni dell'intervento

L'eccezionale ripresa dei flussi migratori irregolari verso l'Unione europea a partire dal 2015, con particolare riferimento alla rotta del Mediterraneo orientale (dalla Turchia alla Grecia) e a quella del Mediterraneo centrale (prevalentemente dalla Libia all'Italia), ha indotto l'Unione europea a compiere un significativo cambio di passo in materia di politica della migrazione e dell'asilo.

*Di seguito una tabella recante i numeri degli sbarchi in Europa negli ultimi quattro anni: Fonte UNHCR*

Anno	Sbarchi in Grecia	Sbarchi in Italia	Sbarchi in Spagna	Totale sbarchi UE	Morti/dispersi in mare
2017	29.718	<b>119.369</b>	22.103	172.301	3.119
2016	173.450	<b>181.436</b>	8.162	362.753	5.096
2015	<b>856.723</b>	153.842	5.283	<b>1.015.078</b>	3.771
2014	41.038	170.100	4.632	216.054	3.538

*Nei primi due mesi del 2018 sono sbarcate in Europa 11 mila persone, di cui oltre 5 mila sulle coste italiane (i restanti flussi si sono distribuiti equamente in Spagna e Grecia).*

La crisi migratoria ha altresì determinato una crescita senza precedenti delle domande di protezione internazionale presentate negli Stati membri. Nel 2015 gli Stati membri hanno registrato un milione e 400 mila domande di protezione internazionale, contro le 600 mila dell'anno precedente. Il volume di domande nel 2016, seppur in diminuzione, è rimasto molto elevato, attestandosi a un milione e 236 mila, mentre il 2017 ha registrato un significativo rallentamento delle domande con circa 707 mila istanze di protezione (- 43 per cento).

In Italia si è assistito ad un trend annuale delle domande di protezione internazionale in continua crescita. Dalle 63 mila del 2014 si è passati alle 84 mila nel 2015 e alle 123 mila nel 2016; infine nel 2017 sono state presentate in Italia circa 130 mila domande di asilo.

Nel gennaio del 2018 le richieste di asilo nell'UE sono state circa 53 mila, 7 mila delle quali sono state registrate in Italia.

Presentata nel maggio del 2015, l'[Agenda europea sulla migrazione](#) include, da un lato, misure urgenti per affrontare l'emergenza dei flussi migratori determinata dalla crisi siriana e dalla ripresa degli sbarchi lungo la rotta del Mediterraneo centrale, dall'altro, una serie di iniziative di medio e lungo termine nel settore della politica migratoria, secondo un approccio basato sull'equilibrio tra principi di solidarietà e responsabilità.

### Le misure urgenti: il sostegno dell'UE agli Stati membri posti

## sulle frontiere esterne

Il rafforzamento del sostegno UE agli Stati membri più esposti ai flussi si sta traducendo, tra l'altro, in un maggior coinvolgimento delle principali Agenzie europee ( Frontex, riformata e ridenominata Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea; EASO – Ufficio europeo per l'asilo; Europol, l'Agenzia europea per il contrasto al crimine) nelle attività di controllo delle frontiere esterne e di gestione degli sbarchi, oltretutto nelle procedure di asilo.

### ***Gli hotspot***

Dal 2015 l'Unione europea ha avviato il metodo degli *hotspot*, centri strategici di smistamento di migranti con il sostegno delle citate Agenzie europee per quanto riguarda l' identificazione, la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali; in tali sedi, il sostegno UE si è altresì sviluppato con riferimento all'avvio delle procedure di asilo (compresa, l'attuazione dei programmi di ricollocazione ( *vedi infra*), e delle eventuali operazioni di rimpatrio.

### ***Le operazioni coordinate da Frontex e la missione EUNAVFOR MED Sophia***

Frontex ha rafforzato la propria funzione di coordinamento delle attività congiunte di sorveglianza delle frontiere marittime, con particolare riguardo alle missioni Poseidon (Mediterraneo orientale) e Triton (Mediterraneo centrale).

L'aumento dei flussi lungo la rotta del Mediterraneo centrale ha determinato l' ampliamento del raggio di azione in mare e del budget a disposizione della missione Triton, che di fatto ha sostituito nel 2016 l'operazione italiana Mare Nostrum nelle operazioni di controllo dei confini UE e di ricerca e salvataggio di vite umane in mare. Tale missione è stata recentemente sostituita dall'operazione Themis, che sostiene l'Italia per quanto riguarda i flussi provenienti da Algeria, Tunisia, Libia, Egitto, Turchia e Albania, con un mandato che, oltre alla ricerca e al soccorso dei migranti in mare, prevede altresì operazioni di intelligence concernenti le minacce terroristiche. Rispetto alla precedente Triton, l'area marittima di competenza risulta arretrata. Il Governo italiano ha precisato che, a differenza di quanto previsto con Triton, i migranti soccorsi nell'ambito della missione dovranno essere fatti sbarcare nel porto più vicino al punto in cui è stato effettuato il salvataggio in mare.

Il rafforzamento del sostegno dell'UE agli Stati membri di frontiera si è infine tradotto nella [riforma del quadro giuridico di Frontex](#), trasformata in vera e propria Agenzia europea e dotata di maggiori funzioni e risorse ( *vedi infra l'Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea* ).

Nel giugno 2015 l'UE ha altresì avviato l'operazione navale EUNAVFOR MED Sophia (il cui comando è stato affidato all'Italia), volta ad individuare, fermare ed eliminare imbarcazioni e mezzi usati o sospettati di essere usati dai trafficanti di migranti nel Mediterraneo.

La missione (prorogata fino alla fine del 2018) è stata progressivamente potenziata attraverso una serie di decisioni del Consiglio dell'UE e di risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU, grazie alle quali, da un lato, il suo raggio di azione è stato esteso alle acque internazionali, dall'altro, sono state previste nuove funzioni quali: la formazione della guardia costiera libica nelle attività di sorveglianza del mare; l'attuazione dell' embargo dell'ONU sulle armi in alto mare al largo delle coste libiche.

Il sostegno finanziario

A partire dal 2015 l'Unione europea ha integrato le risorse previste nell'ambito del

bilancio pluriennale UE 2014-2020 in materia di migrazione, asilo e gestione delle frontiere, con un sostegno di emergenza *ad hoc* a favore di Italia e Grecia.

Le risorse previste nel bilancio pluriennale UE per i programmi nazionali in Italia in materia di migrazione, asilo, e gestione delle frontiere derivano dal Fondo migrazione, integrazione e asilo AMIF (circa 382 milioni di euro) e da gran parte del Fondo sicurezza interna ISF (circa 253 milioni di euro, a sua volta articolato in un Fondo per le frontiere di 182 milioni e un Fondo in materia di polizia di oltre 64 milioni di euro).

A seguito della crisi dei flussi migratori l'Italia si è vista assegnare dall'UE, a titolo di assistenza all'emergenza, 189 milioni di euro,

Il sostegno in emergenza ha finanziato per la massima parte i servizi offerti ai migranti e ai richiedenti asilo, compresi l'assistenza medica, l'interpretazione e la mediazione interculturale presso i punti di crisi e le altre aree di ingresso, oltreché le risorse umane e le attrezzature dei centri di accoglienza esistenti e futuri, nonché la fornitura di attrezzature speciali per i controlli di sicurezza e di strumenti per la lotta al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani.

La Grecia attualmente beneficia di circa 510 milioni di euro provenienti dal bilancio pluriennale UE 2014.2020 (fondi AMIF e ISF), mentre l'assistenza in emergenza per la crisi dei migranti si è tradotta in risorse aggiuntive per 440 milioni di euro.

### I programmi di ricollocazione

Tra le iniziative più significative contemplate dall'Agenda risultano i programmi di ricollocazione in tutti gli Stati membri di parte dei richiedenti asilo sbarcati sulle coste italiane e greche per due anni a partire dal settembre 2015.

Si tratta delle decisioni del Consiglio adottate nel settembre 2015, con le quali l'UE ha declinato il principio di solidarietà tra Stati membri contenuto nell'articolo 79, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, previsto qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi.

Il meccanismo, oggetto di successive modifiche e integrazioni, si è assestato prevedendo la ricollocazione di circa 98 mila richiedenti asilo: oltre 63 mila dalla Grecia, circa 35 mila dall'Italia.

I programmi prevedono la ricollocazione di richiedenti asilo appartenenti a nazionalità caratterizzate da altissimi tassi di riconoscimento dello status di protezione internazionale (ad esempio le nazionalità siriana e afgana).

La Commissione europea ha periodicamente dato conto dell'attuazione di tali decisioni; al 7 dicembre 2017 sarebbero circa 33 mila le ricollocazioni, di cui circa 11 mila effettuate dall'Italia e oltre 22 mila dalla Grecia.

In sostanza è stato realizzato un terzo degli obiettivi individuati dal Consiglio, sebbene la Commissione europea ritenga di aver ricollocato la quasi totalità dei migranti aventi diritto.

In ogni caso, la Commissione europea è intervenuta per sanzionare gli Stati membri inadempienti avviando procedure di infrazione per il mancato rispetto dei programmi temporanei di ricollocazione nei confronti di Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia

Tali programmi sono scaduti nel settembre 2017, mentre sono tuttora in corso gli ultimi ricollocamenti concernenti migranti giunti in Italia e Grecia fino al 26 settembre 2017. La Commissione europea non ha ritenuto di rinnovare simili meccanismi prefigurando la possibilità di offrire incentivi finanziari agli Stati membri disponibili ad ulteriori ricollocamenti.

### Misure a medio e lungo termine

L'Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea

Con la riforma del 2016 Frontex ha assunto il rango di Agenzia europea e visto rafforzato il proprio mandato nel senso di maggiori spazi di autonomia e di

intervento in caso di crisi migratorie. Tra i profili del rafforzamento più rilevanti si ricordano: l'istituzione di una riserva rapida di guardie di frontiera e di una riserva di attrezzatura di reazione rapida; il potere di valutare ed eventualmente di indirizzare raccomandazioni agli Stati membri circa la capacità di controllo delle frontiere; funzioni rafforzate di organizzazione, coordinamento e svolgimento di operazioni di rimpatrio di migranti irregolari.

Con un budget 2017 di oltre 300 milioni di euro (raddoppiato rispetto al bilancio 2015), attualmente l'Agenzia sta dispiegando circa 1500 guardie di frontiera in missioni dislocate in Grecia, Italia, Bulgaria e Spagna.

### Il pacchetto asilo

Inizialmente prevista dall'Agenda esclusivamente come ipotesi da approfondire, a seguito di una attenta valutazione del funzionamento del sistema comune europeo di asilo riformato nel 2013 (il complesso di norme minime comuni che regolano il trattamento da parte degli Stati membri dei richiedenti protezione internazionale e delle rispettive domande di asilo) la Commissione europea ha rivisto tale prospettiva presentando nel 2016 una nuova riforma complessiva del sistema. Il pacchetto di proposte normative, tuttora all'esame delle Istituzioni europee, mira, da un lato, a ridurre l'eccessivo peso delle domande di protezione internazionale gravanti sui Paesi UE in prima linea in virtù del principio dello Stato di primo approdo, dall'altro, correggere la mancanza di uniformità da parte degli Stati membri nel trattamento dei richiedenti asilo, anche in relazione ai diversi tassi di riconoscimento di forme di protezione, che secondo la Commissione europea determinerebbe sia il fenomeno dell' **asylum shopping** sia il rischio di movimenti illegittimi secondari all'interno dell'UE.

Il pacchetto normativo, informato all'individuazione del giusto equilibrio tra principi di solidarietà e responsabilità prevede, tra l'altro: la [revisione del cosiddetto regolamento Dublino](#) in materia di ripartizione della competenza degli Stati membri circa il trattamento delle domande di asilo; una maggiore armonizzazione delle [disposizioni sulle procedure di asilo](#) e sullo [status di beneficiario](#) di protezione internazionale, nonché sugli standard relativi alle [condizioni di accoglienza](#) dei richiedenti asilo; il [rafforzamento del ruolo dell'EASO - Ufficio europeo per il sostegno all'asilo](#) mediante la trasformazione dell'organismo in Agenzia europea.

La misura più significativa nell'ambito della riforma è rappresentata dall'introduzione, nel nuovo regolamento Dublino, di un meccanismo di assegnazione correttivo dei richiedenti asilo in deroga al principio dello Stato di primo approdo.

Nel caso in cui uno Stato si trovi ad affrontare un afflusso sproporzionato di migranti, che superi il 150% della quota di riferimento, tutti i nuovi richiedenti protezione internazionale (indipendentemente dalla nazionalità), dopo una verifica dell'ammissibilità della domanda presentata, dovrebbero essere ricollocati in altri Stati membri fino a quando il numero di domande non sia ridisceso al di sotto di quel livello. È previsto tuttavia che gli Stati membri abbiano la possibilità di non partecipare temporaneamente al ricollocamento, versando un contributo di solidarietà di 250.000 euro allo Stato membro in cui sia ricollocato il richiedente del quale sarebbero stati responsabili ai sensi del meccanismo di equità.

Si tratta della misura più controversa nell'ambito dell'iter legislativo europeo del pacchetto asilo (che ha registrato significativi progressi solo per quanto il nuovo quadro giuridico dell'EASO e l'aggiornamento della disciplina relativa alla banca dati delle impronte digitali dei richiedenti asilo (EURODAC)). Nonostante nel novembre 2017 il Parlamento europeo si sia pronunciato a favore della proposta di revisione del regolamento Dublino, l'iter di tale disciplina sconta significativi rallentamenti in sede di Consiglio dell'UE, sostanzialmente per l'avversione di taluni Stati membri (in particolare il cosiddetto gruppo Visegrad composto da Polonia, Ungheria, Repubblica ceca e Slovacchia) al citato meccanismo di equità basato sulla redistribuzione per quote obbligatorie di richiedenti asilo tra tutti gli Stati membri.

Peraltro, in sede di negoziato al Consiglio, è recentemente emersa una proposta alternativa di meccanismo di redistribuzione, basato prevalentemente su un approccio volontario degli Stati membri e su una maggiore graduazione delle soglie di emergenza determinate dal volume dei flussi in uno Stato membro.

Tale stallo si sta altresì traducendo in un fattore di criticità per la coerenza ed unicità dell'azione europea in materia di migrazione e asilo, atteso che rispetto a tali tematiche sono emerse sensibilità profondamente diverse tra le stesse Istituzioni europee.

A tale proposito merita ricordare che il Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, in vista della riunione di tale organismo nel dicembre 2017, ha pubblicamente giudicato il meccanismo di redistribuzione dei richiedenti asilo per quote obbligatorie altamente divisivo e sostanzialmente inefficace, prefigurando altresì, in caso di mancato raggiungimento del consenso su tale meccanismo entro giugno 2018, la proposta di soluzioni diverse per coniugare i principi di solidarietà e responsabilità tra Stati membri.

## Profili di azione esterna della politica di migrazione

### La Dichiarazione UE-Turchia

Il flusso senza precedenti di migranti dalla Turchia alle isole elleniche, per la maggior parte costituito da cittadini siriani in fuga dalle zone del conflitto in Siria, ha indotto l'UE a negoziare con la Turchia una serie di misure che sono principalmente contenute nella cosiddetta [Dichiarazione UE Turchia](#) del marzo 2016. L'accordo prevede, da un lato, maggiore collaborazione delle autorità turche nel contrasto al traffico dei migranti e un programma di rimpatrio dei migranti irregolari in Turchia, dall'altro il reinsediamento di una parte dei richiedenti asilo siriani nell'Unione europea, oltre al sostegno economico (3 miliardi per il 2016-2017) per i rifugiati siriani in Turchia e delle comunità locali turche che li hanno accolti. La Dichiarazione prevede altresì il rilancio del processo di liberalizzazione dei visti tra Ue e Turchia e dei negoziati relativi al processo di adesione della Turchia all'Unione europea

Secondo la Commissione europea l'accordo Ue-Turchia ha determinato una drastica riduzione dei flussi migratori irregolari (circa il 97 per cento): la media degli sbarchi nelle isole è passata dagli oltre 6 mila al giorno nell'ottobre 2015 ai circa 90 nel marzo 2016.

L'intervento in Africa per la riduzione delle cause profonde della migrazione

L'Unione europea ha avviato una serie di programmi economici in Africa volti a ridurre l'instabilità economica, sociale, e politica dei principali Stati africani di transito e di origine dei flussi migratori, chiedendo in cambio maggiore collaborazione per quanto riguarda il contrasto alle reti dei trafficanti di migranti e il rispetto degli obblighi di riammissione e di rimpatrio dei migranti irregolari in Europa. Viene in considerazione l'istituzione del Fondo fiduciario UE per l'Africa di circa 3,3 miliardi di euro, istituito in occasione del Vertice UE - Africa di La Valletta nel novembre 2015, per mezzo del quale trovano tuttora finanziamenti:

- misure per rafforzare la gestione dei flussi migratori (campagne di informazione volte a dissuadere i flussi, controlli alle frontiere, contrasto al traffico dei migranti, finanziamento dei rimpatri volontari assistiti).
- progetti volti a stimolare lo sviluppo economico, la realizzazione di servizi di base (sicurezza alimentare e nutrizionale, sanità, istruzione), e il

consolidamento delle Istituzioni nei Paesi terzi di origine e di transito.

L'assegnazione delle risorse del Fondo si articola in cinque regioni africane: Sahel e Lago Ciad (Burkina Faso, Cameroon, Ciad, Costa d'Avorio, Gambia, Gana, Guinea, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria and Senegal), Corno d'Africa ( Gibuti, Eritrea, Etiopia, Kenya, Somalia, Sud Sudan, Sudan, Tanzania e Uganda), e Nord Africa; Marocco, Algeria, Tunisia, Libia ed Egitto.

Tale approccio è altresì alla base del [Nuovo quadro di partenariato dell'UE](#), che si è tradotto in accordi (*migration compact*) con Paesi terzi prioritari (Niger, Mali, Nigeria, Senegal ed Etiopia), orientato a una migliore gestione del fenomeno migratorio

L'azione esterna dell'UE è stata da ultimo rinforzata con la previsione, nel settembre del 2016, del Piano di investimenti esterni, un nuovo strumento finanziario volto a stimolare gli investimenti in Africa e nel vicinato dell'UE con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli alla crescita nei paesi partner e le cause profonde della migrazione irregolare.

Il Piano prevede un sostegno economico articolato in sovvenzioni, garanzie, strumenti di condivisione dei rischi, nonché la combinazione di sovvenzioni e prestiti, sulla base di un contributo del bilancio dell'UE di 4,1 miliardi di euro, che nel disegno della Commissione europea dovrebbe fungere da leva finanziaria in grado di mobilitare fino a 44 miliardi di euro di investimenti privati per lo sviluppo sostenibile.

La Commissione europea ha chiesto agli Stati membri un contributo di uguale entità al fine di raggiungere un volume di investimenti di quasi novanta miliardi di euro.

Il Piano di investimenti esterni è stato, da ultimo, presentato al Vertice UE-Africa del 29-30 novembre 2017, in occasione del quale è stata definita la prossima linea di cooperazione tra i due continenti, articolata nei seguenti settori strategici: opportunità economiche per i giovani; pace e sicurezza; mobilità e migrazione; cooperazione in materia di governance.

Le misure relative alla situazione dei migranti bloccati in Libia

A partire dal secondo trimestre del 2016 l'Unione europea ha concentrato gli sforzi relativamente al flusso di migranti dalle coste libiche a quelle italiane, il cui trend si è mantenuto costantemente elevato almeno fino alla fine dell'estate del 2017.

In particolare, con la comunicazione della Commissione europea "[La migrazione lungo la rotta del Mediterraneo centrale. Gestire i flussi e salvare vite umane](#)" del gennaio 2017 e la [dichiarazione del Consiglio europeo informale di Malta](#) del febbraio 2017, sono state individuate una serie di misure dirette, tra l'altro: all'intensificazione della lotta contro i trafficanti, in particolar modo tramite il sostegno alle autorità libiche competenti nelle attività di guardia costiera e di controllo delle frontiere terrestri meridionali; al sostegno delle comunità locali libiche che accolgono i migranti.

Soltanto nell'ambito del Fondo fiduciario di emergenza per l'Africa la Libia ha ricevuto aiuti per 158 milioni di euro.

Ulteriori iniziative, consolidate a seguito dei risultati del Vertice UE-Africa del novembre 2017, sono state intraprese con l'obiettivo di migliorare la situazione umanitaria dei migranti in Libia con il coinvolgimento dei principali organismi internazionali (l'UNHCR e l'OIM), e di potenziare i reinsediamenti, i rimpatri volontari assistiti e la reintegrazione nei Paesi di origine.

Sono circa 25 mila, secondo la Commissione europea, i migranti bloccati in Libia che sono stati rimpatriati nell'ambito dei programmi di rimpatrio volontario assistito attuati con il supporto delle organizzazioni internazionali citate.

## Il fenomeno migratorio

*Per fare fronte alle emergenze connesse al flusso straordinario di migranti nel Paese sono stati adottati, nella XVII legislatura, interventi normativi volti, da una parte, a ridefinire il quadro normativo anche in attuazione della normativa UE: il decreto legislativo n. 142/2015 e il decreto-legge 13/2017 sono, in particolare, intervenuti sulla disciplina del sistema di accoglienza dei migranti e sulle procedure in materia di concessione della protezione internazionale. Dall'altra parte, sono state aumentate le risorse destinate ai servizi di asilo e alla accoglienza degli immigrati con la adozione di diversi provvedimenti, anche a carattere di urgenza, e il rifinanziamento delle ultime leggi di bilancio del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo. Specifiche disposizioni hanno riguardato il contrasto all'immigrazione clandestina e sono proseguiti gli interventi di cooperazione internazionale.*

### Le principali misure della XVII legislatura

Le linee di intervento normativo della XVII legislatura hanno riguardato, in una prima fase, la tutela dei diritti e il lavoro, soprattutto a carattere stagionale, quali il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari alle vittime straniere di atti di violenza in ambito domestico (decreto-legge n. 93 del 2013); interventi per la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime (decreto legislativo n. 24 del 2014); misure di semplificazione dei procedimenti per l'accesso al lavoro degli stranieri non comunitari (decreto-legge n. 76 del 2013 e decreto legislativo n. 40/2014). Successivamente, in attuazione della normativa UE, sono state adottate misure per i lavoratori stagionali di Paesi terzi (decreto legislativo n. 203 del 2016). Per quanto riguarda l'acquisto della cittadinanza, sono state previste semplificazioni nell'ambito del procedimento amministrativo per lo straniero nato in Italia l'articolo 33 del decreto-legge c.d. "del fare" (D.L. n. 69/2013).

E' parallelamente proseguita la programmazione delle quote massime di stranieri da ammettere nel territorio italiano per lavoro subordinato e autonomo effettuata con cadenza annuale con decreto del presidente del Consiglio dei ministri (il cosiddetto 'decreto-flussi' introdotto dalla legge n. 40/1998).

La normativa prevede al contempo anche l'ingresso per lavoro in casi particolari (articolo 27 del Testo unico sull'immigrazione) e specifiche disposizioni, anche in attuazione della disciplina UE, sono state approvate in sede parlamentare nel corso della legislatura.

L'ultimo decreto-flussi, DPCM 15 dicembre 2017, fissa a 30.850 la quota massima dei lavoratori non comunitari subordinati, stagionali e non stagionali, e di lavoratori autonomi che potranno fare ingresso in Italia nel 2018.

Al contempo, con il decreto-legge per il contrasto del terrorismo e di proroga delle

missioni internazionali (D.L. 18 febbraio 2015, n. 7, conv. dalla L. 17 aprile 2015, n. 43) sono state introdotte, tra le altre, alcune disposizioni in materia di immigrazione e sicurezza.

In particolare, è stata prevista l'espulsione per motivi di prevenzione del terrorismo anche per gli stranieri che pongono in essere atti preparatori diretti a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'art. 270- *sexies* c.p., i c.d. **foreign fighters** ( art. 4, comma 2).

In secondo luogo, nel contesto della prevenzione e contrasto del terrorismo, il questore è stato autorizzato a procedere al rilascio dei permessi di soggiorno a fini informativi anche a favore dello straniero la cui collaborazione informativa sia necessaria riguardo alle attività illecite riconducibili alla criminalità transnazionale, quale ad esempio l'immigrazione clandestina.

Inoltre, nel corso dell'esame parlamentare sono state introdotte due disposizioni che incidono sui reati connessi con l'immigrazione clandestina finalizzati particolarmente a sanzionare i cosiddetti scafisti: viene estesa ai detenuti per i delitti connessi all'immigrazione clandestina (come il trasporto di stranieri) la previsione che la concessione dei benefici (quali lavoro all'esterno, permessi premio, misure alternative alla detenzione) possono essere concessi solo nei casi in cui tali detenuti collaborino con la giustizia e si prevede l'obbligo di arresto in flagranza di reato anche per i reati connessi con l'immigrazione clandestina.

Contestualmente, nel novembre 2014, si è deciso di istituire, presso la Camera dei deputati, una Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza (CDA), nei centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) e nei centri di identificazione ed espulsione (CIE), che ha operato nella XVII legislatura. La Commissione ha svolto monitoraggi, missioni *in loco* ed approvato indirizzi nella [relazione conclusiva](#) del 21 dicembre 2017.

Per far fronte al numero in costante crescita di stranieri sbarcati in Italia e richiedenti protezione internazionale, a partire dal 2014 si è in particolare intervenuti sulle relative procedure al fine di accelerarne lo svolgimento assicurando al contempo le necessarie garanzie, anche alla luce delle prescrizioni definite in sede UE: dal decreto-legge 119/2014 è stato aumentato e potenziato il numero e le sezioni delle commissioni territoriali - e del relativo personale - incaricate del riconoscimento della protezione internazionale, prevedendo che esse siano insediate presso le prefetture. Al contempo è stata attribuita, in tale ambito, una funzione di coordinamento al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno.

Nella XVII legislatura vi è stata al contempo la necessità di dare attuazione alla nuova fase del sistema europeo di asilo attraverso il recepimento nell'ordinamento interno delle direttive UE: dalla fine degli anni '90 dello scorso secolo, l'Unione europea è infatti impegnata nella creazione di un [Sistema europeo comune di asilo \(CEAS\)](#) finalizzato a garantire un approccio comune degli Stati membri in materia di asilo per garantire elevati standard di protezione per i rifugiati. In particolare, dopo il recepimento della c.d. direttiva qualifiche (2011/95) recante

l'individuazione dei requisiti necessari per l'attribuzione dello *status* di protezione internazionale e il contenuto in cui si sostanzia tale *status* (protezione dall'espulsione, diritto al permesso di soggiorno), è stata data attuazione alle direttive procedure e accoglienza 2013/32/UE e 2013/33/UE, che hanno ridisegnato i relativi procedimenti. Il decreto legislativo 142/2015, con le successive integrazioni, costituisce attualmente il principale *corpus* normativo delle norme sull'accoglienza di chi chiede protezione internazionale e delle procedure per il riconoscimento e la revoca di tale *status*.

Con la legge n. 45 del 21 marzo 2016 è stata istituita la Giornata nazionale della memoria delle vittime dell'immigrazione, individuata nella giornata del 3 ottobre in ricordo del naufragio di Lampedusa.

Al contempo, sono state adottate misure per fare fronte agli arrivi consistenti e ravvicinati in particolare di stranieri **minori non accompagnati**: il decreto-enti locali n. 113 del 2016 ha consentito al prefetto, nel caso in cui l'accoglienza non possa essere assicurata dai comuni, di disporre l'attivazione di strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate, con una capienza massima di 50 posti per ciascuna struttura. E' stata poi approvata, dopo un *iter* parlamentare durato circa due anni, una legge organica - la legge n. 47 del 2017 - che modifica le disposizioni relative ai **minori non accompagnati** contenute, in particolare, nel decreto legislativo n. 286 del 1998 (TU immigrazione) e nel decreto legislativo n. 142 del 2015 (c.d. decreto accoglienza), con la finalità di definire testo normativo unitario colto a rafforzare le tutele nei confronti dei minori e a garantire un'applicazione uniforme delle norme per l'accoglienza su tutto il territorio nazionale.

Contestualmente, è stato approvato il decreto-legge immigrazione n. 13 del 2017, i cui principali interventi sono:

- l'istituzione di sezioni di tribunale specializzate in materia di immigrazione e asilo;
- l'abolizione del secondo grado di giudizio nei procedimenti relativi al riconoscimento della protezione internazionale;
- l'introduzione delle nuove tecnologie nel procedimento, come per esempio l'utilizzo della posta elettronica certificata nelle notificazioni e delle videoregistrazioni nei colloqui personali dei richiedenti asilo;
- l'impiego dei richiedenti protezione internazionale in attività di utilità sociale;
- l'accelerazione delle procedure di identificazione e per la definizione della posizione giuridica dei cittadini di Paesi terzi non appartenenti all'Unione europea,
- il potenziamento e lo stanziamento di nuove risorse per la rete dei centri di identificazione ed espulsione, rinominati centri di permanenza per i rimpatri e ulteriori misure riguardanti il periodo massimo di trattenimento nei centri.

Parallelamente, il Governo, nel mese di luglio 2017, ha elaborato un Codice di condotta per le ONG impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare che è stato aperto alla firma delle Ong interessate il 31 luglio.

Per quanto riguarda le diverse fasi dell'accoglienza dei migranti, alla luce

degli impegni assunti a livello europeo, in particolare negli ultimi anni della legislatura, sono stati attivati sul territorio – per quanto riguarda la prima accoglienza - diversi *hotspot* che provvedono all'identificazione dei migranti con la collaborazione di funzionari di Easo, Frontex ed Europol e ulteriori realizzazioni sono in corso o previste, anche tramite strutture mobili in mare.

Nel corso della legislatura, inoltre, sono state aumentate le risorse destinate alla fase della c.d. seconda accoglienza, con particolare riguardo agli stanziamenti del Fondo per i servizi di asilo e alla accoglienza degli immigrati, e sono state adottate misure finalizzate a definire un sistema di gestione dell'accoglienza sul territorio ispirato al principio di leale collaborazione tra enti territoriali e alla centralità dello SPRAR, la rete degli enti locali che realizza progetti di "accoglienza integrata" sul territorio. E' stato definito un nuovo 'piano di accoglienza' nazionale con la finalità di raggiungere una equa distribuzione dei migranti e dei rifugiati sul territorio (in base a criteri di proporzionalità e sostenibilità), destinando specifiche risorse ai comuni che accolgono richiedenti protezione internazionale. Il 26 settembre 2017, il Ministro dell'interno ha inoltre presentato, nell'ambito del Tavolo di coordinamento nazionale, il [Primo piano nazionale di integrazione](#) rivolto ai beneficiari di protezione internazionale, volto ad agevolare il pieno inserimento nella società dei rifugiati.

Da ultimo, nel mese di gennaio 2018 il Parlamento ha dato il via libera alla partecipazione dell'Italia alla nuova missione bilaterale di assistenza e supporto in Libia il cui obiettivo è di assistere il Governo di Accordo nazionale libico attraverso lo svolgimento di una serie di compiti tra i quali rientrano il controllo dell'immigrazione illegale e le attività svolte dalla precedente missione denominata "operazione Ippocrate", terminata come missione autonoma il 31 dicembre 2017. Sono confluiti, inoltre, fra i compiti di questa nuova missione anche alcune attività assegnate alla missione di supporto alla Guardia costiera libica, con particolare riferimento al ripristino dei mezzi aerei e degli aeroporti libici, finora demandati al dispositivo aeronavale nazionale Mare Sicuro.

E' stata altresì promossa un'intensa attività di cooperazione internazionale con i Paesi di origine. Il Ministro dell'interno Minniti nel 8 febbraio 2017 ha evidenziato al Parlamento l'esigenza di: rilanciare l'impegno della "ricollocazione" negli altri Paesi UE di parte dei profughi giunti in Italia; rafforzare una interlocuzione strategica con i Paesi africani per il contenimento dei flussi. In tale direzione va il Memorandum d'intesa sottoscritto con la Libia il 2 febbraio 2017.

Per quanto riguarda le operazioni di controllo delle frontiere in mare il 14 ottobre 2013, all'indomani dei primi naufragi, il Governo ha avviato l'operazione "**Mare nostrum**" contro la tratta degli esseri umani. Si tratta di un'operazione militare ed umanitaria volta al rafforzamento del dispositivo di sorveglianza e soccorso in alto mare utilizzando diversi mezzi navali ed aerei, anche delle Forze armate. Il dispositivo navale predisposto ha operato contestualmente sia in attività di assistenza umanitaria sia di sicurezza marittima. Le persone soccorse e messe in salvo con l'operazione *Mare nostrum* sono state più di 91 mila. L'operazione "*Mare nostrum*" è stata sostituita dal 1° novembre 2014 da un'operazione in ambito

Frontex denominata [Triton](#) ha assorbito due missioni europee già in atto: Hermes ed Enea. L'operazione, era diretta a supportare l'Italia nella gestione dei flussi migratori che interessano il Mediterraneo centrale.

Dal 1° febbraio 2018 è iniziata l'operazione Themis, una nuova missione navale europea che opera nel Mediterraneo centrale assistendo l'Italia rispetto al flusso di migranti proveniente da Algeria, Tunisia, Libia, Egitto, Turchia e Albania secondo quanto deciso da Frontex. Themis sostituirà l'operazione Triton, ma avrà un mandato più ampio rispetto alla precedente missione lanciata nel 2014: infatti, continuerà ad occuparsi della ricerca e del soccorso dei migranti in mare, ma allo stesso tempo, avrà un'attenzione rafforzata sulle forze dell'ordine. La novità più importante riguarda il fatto che i migranti soccorsi dovranno essere fatti sbarcare nel porto più vicino al punto in cui è stato effettuato il salvataggio in mare.

### L'attività del Consiglio d'Europa

Nel corso dei cinque anni della XVII Legislatura, in seno al Consiglio d'Europa la questione dell'immigrazione è stata dibattuta quasi in ogni sessione plenaria. All'Italia è stato in generale riconosciuto il ruolo fondamentale svolto come Paese di transito e di accoglienza di quanti fuggono da guerre e disperazione. Dal 2013 al 2017 per sette volte parlamentari membri dell'Assemblea CdE sono venuti in visita in Italia nel quadro della preparazione di rapporti della Commissione per le Migrazioni. Oltre a Roma, i relatori hanno visitato ripetutamente vari centri di accoglienza per migranti, in zone come Lampedusa, Mineo (Catania) e Trapani. I risultati di tali visite sono poi confluiti nei rapporti stessi, dai quali sono scaturite una serie di risoluzioni approvate su temi quali:

- [The arrival of mixed migratory flows in Italian coastal areas](#)
- [Organised crime and migrants](#)
- [The Mediterranean Sea: a front door to irregular migration](#)
- [Human rights implications of the European response to transit migration across the Mediterranean](#)

Di particolare rilevanza è stato poi il rapporto redatto dal Presidente della Delegazione italiana, nel 2015, sul superamento del Regolamento di Dublino ([After Dublin – the urgent need for a real European asylum system](#)), in cui si chiedeva di rivedere il principio secondo cui è il primo Stato di ingresso a dover esaminare la richiesta di asilo; di affermare il principio del mutuo riconoscimento e dello status europeo di rifugiato; la tutela dei diritti dei richiedenti asilo, con attenzione alle loro preferenze, ai legami familiari ; più cooperazione europea in assistenza ed equa distribuzione tra gli Stati membri.

## Diritto di asilo e accoglienza dei migranti sul territorio

*Nel corso della XVII legislatura ha trovato attuazione la nuova fase del Sistema europeo di asilo attraverso il recepimento nell'ordinamento interno delle direttive adottate in sede UE relativamente alle procedure e alle modalità di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. Parallelamente, alla luce del crescente flusso di migranti sul territorio italiano, a seguito dell'accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata il 10 luglio 2014 è stato delineato un Piano nazionale di accoglienza, finalizzato a definire un nuovo sistema di gestione dell'accoglienza sul territorio ispirato al principio di leale collaborazione tra enti territoriali e alla centralità dello SPRAR, la rete degli enti locali che realizza progetti di "accoglienza integrata" sul territorio. Tali misure sono state accompagnate da stanziamenti finanziari, con l'incremento, in primo luogo, delle risorse destinate al Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo. E' stato altresì definito, nel settembre 2017, il primo Piano nazionale di integrazione rivolto ai beneficiari di protezione internazionale, volto ad agevolare il pieno inserimento nella società dei rifugiati.*

### Il diritto di asilo e l'attuazione del Sistema europeo di asilo

Il diritto di asilo è tra i diritti fondamentali dell'uomo ed è riconosciuto dall'articolo 10, terzo comma, della Costituzione allo straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Anche se i due termini sono spesso usati come sinonimi, l'istituto del diritto di asilo non coincide con quello del riconoscimento dello **status** di rifugiato. Per quest'ultimo non è sufficiente, per ottenere accoglienza in altro Paese, che nel Paese di origine siano generalmente represses le libertà fondamentali, ma occorre che il singolo richiedente abbia subito specifici atti di persecuzione. Il riconoscimento dello status di rifugiato è entrato nel nostro ordinamento con l'adesione alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 (ratificata con la legge 722/1954) ed è regolato essenzialmente da fonti di rango UE. Il rifugiato è dunque un cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale Paese. Può trattarsi anche di un apolide che si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni e non può o non vuole farvi ritorno.

Successivamente, la normativa UE ha introdotto l'istituto della protezione internazionale che comprende due distinte categorie giuridiche: i rifugiati, disciplinati come si è detto dalla Convenzione di Ginevra, e le persone ammissibili alla protezione sussidiaria, di cui possono beneficiare i cittadini stranieri privi dei

requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato, ossia che non sono in grado di dimostrare di essere oggetto di specifici atti di persecuzione, ma che, tuttavia, se ritornassero nel Paese di origine, correrebbero il rischio effettivo di subire un grave danno e che non possono o (proprio a cagione di tale rischio) non vogliono avvalersi della protezione del Paese di origine. Una ulteriore fattispecie è la protezione temporanea che può essere concessa in caso di afflusso massiccio ed ingente.

In relazione alla particolare condizione, dunque, può essere riconosciuto al cittadino straniero che ne faccia richiesta lo status di rifugiato o può essere accordata la misura di tutela di protezione sussidiaria. La differente tutela attiene ad una serie di parametri oggettivi e soggettivi, che si riferiscono alla storia personale dei richiedenti, alle ragioni delle richieste e al paese di provenienza.

Lo status di rifugiato e le forme di protezione sussidiaria sono riconosciute all'esito dell'istruttoria svolta dalla Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale: come previsto a livello normativo dell'UE dal c.d. [Regolamento Dublino II](#) lo straniero può richiedere la protezione internazionale nello Stato di primo ingresso che, pertanto, diviene competente ad esaminare la domanda. Al fine di rendere maggiormente celere tale procedura sono stati adottati, nel corso della XVII legislatura, diversi interventi normativi riguardanti il personale e la composizione delle Commissioni territoriali e delle relative sezioni nonché l'articolazione delle diverse fasi di esame.

Parallelamente, nella XVII legislatura ha trovato attuazione la nuova fase del sistema europeo di asilo attraverso il recepimento nell'ordinamento interno delle direttive UE: sono stati adottati diversi decreti legislativi su cui le Commissioni parlamentari hanno espresso articolati pareri.

Dalla fine degli anni '90 dello scorso secolo, l'Unione europea è infatti impegnata nella creazione di un [Sistema europeo di asilo](#) finalizzato a garantire un approccio comune degli Stati membri in materia di asilo per garantire elevati standard di protezione per i rifugiati.

Il fondamento giuridico del sistema europeo di asilo è l'articolo 78 del Trattato di Lisbona che attribuisce all'Unione europea lo sviluppo di una politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea, finalizzata ad offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il principio di non respingimento; tale politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo 31 gennaio 1967 e agli altri trattati pertinenti.

Altre disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea concernono la gestione delle frontiere esterne (articolo 77) e la politica comune dell'immigrazione, «intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani» (articolo 79). E l'articolo 80 del Trattato prevede che le politiche dell'Unione relative ai controlli alle frontiere, all'asilo, all'immigrazione, «sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario».

Sotto il profilo delle competenze, spetta all'Unione - per quanto riguarda la migrazione legale - la competenza di definire le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che entrano e soggiornano legalmente in uno degli Stati membri, anche a fini di ricongiungimento familiare. Gli Stati membri conservano la facoltà di stabilire i volumi di ammissione per le persone provenienti da paesi terzi in cerca di lavoro.

Da punto di vista dell'integrazione, l'Unione può fornire incentivi e sostegno a favore di misure adottate dagli Stati membri al fine di promuovere l'integrazione di cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente

nel paese; tuttavia, non è prevista alcuna armonizzazione degli ordinamenti e delle regolamentazioni degli Stati membri.

Quanto alla lotta all'immigrazione clandestina l'UE è tenuta a prevenire e ridurre l'immigrazione irregolare, in particolare attraverso un'efficace politica di rimpatrio, nel rispetto dei diritti fondamentali. Per quanto riguarda gli Accordi di riammissione, l'UE ha la competenza di stipulare accordi con paesi terzi ai fini della riammissione nel paese di origine o di provenienza di cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni di ingresso, presenza o soggiorno in uno degli Stati membri.

La c.d. direttiva qualifiche (2011/95) recante l'individuazione dei requisiti necessari per l'attribuzione dello status di protezione internazionale e il contenuto in cui si sostanzia tale status (protezione dall'espulsione, diritto al permesso di soggiorno) è stata recepita con il [D.Lgs. n. 18/2014](#), di modifica del D.Lgs. n. 251/2007 (attuativo della prima direttiva qualifiche, la n. 2004/83).

Successivamente, il [D.Lgs. n. 142/2015](#), con le successive modificazioni ed integrazioni, [ha provveduto](#) ad attuare sia la nuova direttiva procedure (2013/32), sia la nuova direttiva accoglienza (2013/33), recanti, rispettivamente le procedure di esame delle domande di protezione internazionale, e le modalità di accoglienza, immediata e di più lungo periodo, dei richiedenti.

Il recepimento della direttiva 2011/51/UE, che interviene su un aspetto specifico, ossia l'estensione del diritto all'ottenimento del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, ai titolari di protezione internazionale, attraverso la modifica della direttiva 2003/109/CE, è stato effettuato con l'emanazione del [D.Lgs. n. 12/2014](#).

L'esame parlamentare si è altresì concentrato, nella XVII legislatura, su alcune [proposte di legge](#) volte ad introdurre una disciplina del diritto di asilo, in attuazione dell'articolo 10, terzo comma, della Costituzione e nel rispetto delle convenzioni internazionali anche mediante la definizione di un testo unico di raccolta e modifica delle diverse disposizioni vigenti.

Il 26 settembre 2017, il Ministro dell'interno ha inoltre presentato, nell'ambito del Tavolo di coordinamento nazionale, il primo [Piano nazionale di integrazione rivolto ai beneficiari di protezione internazionale](#), volto ad agevolare il pieno inserimento nella società dei rifugiati.

Il patto prevede che coloro ai quali è riconosciuta la protezione internazionale, si impegnano a imparare la lingua italiana, condividere i valori della Costituzione italiana, rispettare le leggi, partecipare alla vita economica, sociale e culturale del territorio in cui vive; la Repubblica si impegna ad assicurare l'uguaglianza e la pari dignità, la libertà di religione, l'accesso all'istruzione e alla formazione, interventi diretti a facilitare l'inclusione nella società.

Il testo individua una serie di settori di intervento per i cosiddetti "percorsi di inclusione": dialogo interreligioso; formazione linguistica e accesso all'istruzione; formazione e valorizzazione delle capacità; accesso all'assistenza sanitaria; accesso all'alloggio e alla residenza; ricongiungimento familiare; informazione e orientamento ai servizi; prevenzione e contrasto alle discriminazioni; processi di partecipazione e cittadinanza attiva.

In sede parlamentare il Comitato Schenghen-Europol ha svolto, nel corso della XVII legislatura, diverse [indagini conoscitive](#) in materia di immigrazione ed asilo tra cui l'indagine sui ["Flussi migratori in Europa attraverso l'Italia, nella prospettiva della riforma del sistema europeo comune di asilo e della revisione dei modelli di accoglienza"](#). A conclusione dei lavori, il 16 dicembre 2015, il Comitato ha

approvato un [documento conclusivo](#).

## Il sistema di accoglienza alla luce del D.Lgs. n. 142/2015

Il [sistema di accoglienza dei migranti](#) nel territorio italiano è stato ridisciplinato, nel corso della XVII legislatura, dal [decreto legislativo n. 142/2015](#), adottato in attuazione delle direttive europee 2013/32/UE e 2013/33/UE.

Alcune integrazioni e modifiche sono state successivamente apportate dal decreto-legge n. 13/2017, che ha previsto una serie di interventi urgenti in materia di immigrazione, dalla L. n. 47/2017 sui minori stranieri non accompagnati e dal D.Lgs. n. 220/2017.

La nuova cornice normativa riflette il modello di accoglienza «diffusa» e basata su regole definite al di fuori di una logica emergenziale, già emerso nell'Intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il 10 luglio 2014 da Stato, regioni ed enti locali, nella quale è stato concordato il "[Piano operativo nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari](#)".

Il sistema di accoglienza così delineato si fonda, in primo luogo, sul principio della leale collaborazione, secondo forme apposite di coordinamento nazionale e regionale, basate sul Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell'interno con compiti di indirizzo, pianificazione e programmazione in materia di accoglienza, compresi quelli di individuare i criteri di ripartizione regionale dei posti da destinare alle finalità di accoglienza.

In tale quadro le funzioni di soccorso e prima assistenza dei migranti soprattutto nei luoghi di sbarco e nelle zone limitrofe, nonché le funzioni di identificazione continuano ad essere svolte, in parte, nei centri di prima accoglienza (CPA) o Centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA) allestiti all'epoca dell'emergenza sbarchi in Puglia nel 1995 ai sensi del D.L. 30 ottobre 1995, n. 451, conv. da L. n. 563/1995 (cd. legge Puglia).

L'accoglienza vera e propria dei richiedenti di asilo si articola a sua volta in due fasi: la fase di prima accoglienza per il completamento delle operazioni di identificazione del richiedente e per la presentazione della domanda è assicurata dai nuovi centri governativi, previsti dal decreto legislativo n. 142/2015 in sostituzione dei preesistenti Centri di accoglienza per i richiedenti asilo (CARA) e Centri di accoglienza (CDA), sulla base della programmazione dei tavoli di coordinamento nazionale e interregionali (art. 9). L'invio del richiedente in queste strutture è disposto dal prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno. La funzione di prima accoglienza è riconosciuta anche alle strutture denominate CAS (centri di accoglienza straordinaria). In base al decreto n. 142, infatti, nel caso di esaurimento dei posti nelle strutture di prima accoglienza, a causa di massicci afflussi di rifugiati, questi possono essere ospitati in strutture diverse dai centri governativi di accoglienza. La natura di queste strutture è temporanea e l'individuazione viene effettuata dalle Prefetture, sentito l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura.

Solamente i richiedenti asilo che possono costituire un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica sono trattenuti in apposite sezioni dei Centri di permanenza

per i rimpatri (ex CIE) allestiti per gli immigrati clandestini.

La fase di seconda accoglienza e di integrazione è assicurata, a livello territoriale, nei centri del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), dove sono accolti coloro che hanno già fatto richiesta del riconoscimento della protezione internazionale (e anche coloro ai quali detto *status* è stato riconosciuto) e che non dispongono di mezzi sufficienti di sostentamento. Pertanto, per poter accedere all'accoglienza nelle strutture dello SPRAR è necessario che il richiedente asilo ne faccia richiesta e che risulti "privo dei mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per il sostentamento proprio e dei propri familiari". È la prefettura a valutare l'esistenza di tale requisito ed il parametro utilizzato è l'importo annuo dell'assegno sociale.

Qualora i posti dello SPRAR siano temporaneamente indisponibili, la permanenza nel centro di prima accoglienza si protrae per il tempo necessario al trasferimento nella struttura di seconda accoglienza.

Viene previsto che i progetti di accoglienza vengano finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, istituito dalla L. n. 189/2002, coprendo i costi complessivi dei vari servizi forniti dai territori anche in deroga al limite dell'80 per cento. Per l'attuazione di ulteriori posti, tali fondi sono integrati con risorse del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI).

Nell'ambito delle misure di accoglienza, il decreto n. 142/2015 riserva una particolare attenzione ai soggetti "portatori di esigenze particolari" (cd. categorie vulnerabili, il cui novero è ampliato rispetto al passato), per i quali sono introdotti specifici accorgimenti nella procedura di accoglienza e di assistenza. Così, nell'ambito dello SPRAR sono attivati servizi speciali di accoglienza per i richiedenti asilo portatori di esigenze particolari. Tra tutte le categorie di vulnerabilità, disposizioni particolari sono riservate all'accoglienza dei [minori stranieri non accompagnati \(MSNA\)](#).

Per quanto riguarda le condizioni materiali di accoglienza, il decreto legislativo n. 142 si preoccupa di assicurare livelli di accoglienza uniformi sul territorio nazionale e garantire la trasparenza delle procedure di affidamento dei centri, rinviando ad un decreto ministeriale la definizione di uno schema di capitolato di gara d'appalto per la fornitura dei beni e dei servizi relativi al funzionamento di tutte le strutture di accoglienza. Tale decreto è stato adottato dal Ministero dell'interno con la collaborazione dell'Autorità nazionale anticorruzione - ANAC (D.M. 7 marzo 2017).

Sul fronte dell'attuazione, la Commissione di inchiesta sul sistema di accoglienza istituita alla Camera nella XVII legislatura ha evidenziato una non allineata corrispondenza tra il modello teorico stabilito dal D.Lgs. n. 142 del 2015 e la realtà del sistema. L'indagine svolta ha fatto emergere, a due anni dall'approvazione del decreto, l'eccessivo ricorso ai centri di accoglienza straordinaria (CAS) ed una ristretta adesione ai progetti SPRAR da parte degli enti locali, nonostante gli interventi normativi ed amministrativi volti ad incentivare i comuni in tal senso. Ciò che ha indotto la Commissione, anche in considerazione di ulteriori fattori di criticità, a suggerire adeguati correttivi per garantire la realizzazione del modello di accoglienza tracciato dal D.Lgs. n. 142/2015 ( [Doc. XXII-bis, n. 21](#)).

[I punti di crisi \(c.d. "hotspots"\)](#)

A partire dalla fine del 2015, il sistema di accoglienza nazionale si è ulteriormente arricchito della previsione dei c.d. *hotspots*, istituiti in seguito agli impegni assunti dallo Stato italiano nell'ambito dell' [Agenda europea sulla migrazione](#), presentata il 13 maggio 2015 dalla Commissione europea, che ha sancito un approccio globale per migliorare la gestione della migrazione in tutti i suoi aspetti, prefigurando, in primo luogo, l'istituzione di un nuovo metodo basato sui punti di crisi (*hotspots*).

Tale approccio consiste nell'apertura di *hotspots* collocati nei luoghi dello sbarco dove effettuare la registrazione e l'identificazione tramite rilievi dattilografici delle persone sbarcate.

Il Governo italiano, il 28 settembre 2015 ha presentato una *roadmap*, recante l'impegno a mettere in atto il nuovo approccio «hotspot», individuando sei porti come sede dei punti di crisi.

Per dare una copertura giuridica di tale misure nell'ordinamento interno, l'art. 17 del decreto-legge n. 13/2017 ha introdotto nel TU immigrazione una nuova disposizione in base alla quale lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare è condotto in appositi "punti di crisi" per le esigenze di soccorso e di prima accoglienza (art. 10-ter, D.Lgs. n. 286/1998). Si prevede, inoltre, che i punti di crisi possono essere allestiti nell'ambito delle strutture istituite ai sensi del decreto-legge n. 451 del 1995, ossia i CDA (centri di accoglienza), istituiti per rispondere alle emergenze degli sbarchi dei profughi provenienti dall'ex Jugoslavia. Oppure possono essere allestiti all'interno delle strutture di prima accoglienza, come disciplinate dal d.lgs. n. 142 del 2015, che adempiono anche alle esigenze di espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica dello straniero.

Presso i punti di crisi il cittadino straniero è sottoposto alle operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico, anche ai fini del rispetto degli articoli 9 e 14 del regolamento Eurodac. Al contempo, lo straniero riceve informazioni sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito.

Nonostante la configurazione giuridica, l'applicazione dell'approccio «hotspot» in Italia presenta numerose criticità, a partire dalla insufficiente capacità di accoglienza degli attuali centri rispetto al numero di persone che varcano illegalmente le frontiere nazionali. In merito la Commissione di inchiesta sul sistema di accoglienza istituita alla Camera nella XVII legislatura ha approvato una *Relazione sul sistema di identificazione e di prima accoglienza nell'ambito dei centri «hotspot»* ( [Doc. XXII-bis, n. 8](#)).

Secondo i dati resi noti nel [Rapporto sui centri di permanenza per il rimpatrio in Italia](#) della Commissione straordinaria per i diritti umani del Senato, a dicembre 2017 risultano attivi quattro dei sei hotspots previsti, ossia quelli di Lampedusa, Taranto, Trapani e Pozzallo.

## Minori stranieri non accompagnati

*Nell'ambito delle politiche di accoglienza e integrazione degli immigrati, il Parlamento ha dedicato ampia attenzione ai problemi legati alla tutela dei minori stranieri non accompagnati. Nel corso della XVII legislatura è stata approvata una legge organica sui minori stranieri presenti in Italia, che ha modificato la normativa in materia con l'obiettivo di rafforzare le tutele nei confronti dei minori e garantire un'applicazione uniforme delle norme per l'accoglienza su tutto il territorio nazionale. Per sostenere le attività di accoglienza del grande flusso di minori da parte dei comuni sono state aumentate le risorse a ciò destinate ed è stata riconosciuta a tutti i minori non accompagnati la possibilità di accedere ai servizi finanziati con il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo.*

## Minori stranieri non accompagnati

Nel corso della XVII legislatura sono state introdotte significative modifiche al complesso della normativa vigente sui minori stranieri, in particolare ad opera della [legge n. 47 del 2017](#), con l'obiettivo principale di rafforzare gli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento in favore dei minori stranieri. Ulteriori interventi normativi sono stati definiti con il [D.L. n. 17/2017](#) (c.d. decreto immigrazione) e con il [D.Lgs. n. 220 del 2017](#), correttivo del cd. decreto accoglienza.

Con l'espressione "minore non accompagnato", in ambito europeo e nazionale, si fa riferimento allo straniero (cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea e apolide), di età inferiore ai diciotto, che si trova, per qualsiasi causa, nel territorio nazionale, privo di assistenza e rappresentanza legale (art. 2, D.Lgs. n. 142/2015 e art. 2, L. n. 47/2017).

Nel nostro ordinamento le disposizioni in materia di minori stranieri non accompagnati sono contenute principalmente negli articoli 32 e 33 del Testo unico in materia di immigrazione ( [D.Lgs. n. 286/1998](#)), nonché nel relativo Regolamento di attuazione ( [D.P.R. n. 394/1999](#)). Specifiche disposizioni sull' accoglienza dei minori non accompagnati sono previste dal [D.Lgs. n. 142/2015](#) (c.d. decreto accoglienza), con cui nel corso della XVII legislatura è stata recepita la direttiva 2013/33/UE relativa all'accoglienza dei richiedenti asilo.

Con riferimento particolare ai minori non accompagnati " richiedenti protezione internazionale", oltre al menzionato decreto, si applicano alcune disposizioni del [D.Lgs. 25 del 2008](#) sulle procedure per la domanda di protezione internazionale (art. 19; art. 6, co. 2 e 3; art. 26, co. 5 e 6), e del [D.Lgs. 251/2007](#) (art. 28).

Ai minori stranieri non accompagnati si applicano solo in parte le [disposizioni in materia di protezione internazionale e di contrasto all'immigrazione clandestina](#), introdotte con il D.L. 13/2017, ossia: quelle relative alle nuove sezioni specializzate in materia di immigrazione, nonché di quelle concernenti i procedimenti giurisdizionali e i procedimenti amministrativi dinanzi alle Commissioni territoriali e alla Commissione nazionale per il diritto di asilo (art. 2, co. 4, D.Lgs. n. 220/2017).

Per quanto riguarda le dimensioni del fenomeno, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali pubblica con cadenza bimestrale [report statistici](#) relativi ai dati sui minori stranieri non accompagnati segnalati in Italia. Nel corso della XVII legislatura la Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e sulle

condizioni di trattenimento dei migranti ha prestato specifica attenzione al tema e approvato una [relazione](#) dedicata alle carenze, capacità e prospettive del sistema dei accoglienza dei minori.

## La legge n. 47/2017 sui minori non accompagnati

Le novità principali contenute nella [legge n. 47/2017](#) riguardano il rafforzamento dei diritti e delle tutele in favore dei minori, a partire dalle fasi di accoglienza.

Nel corso dell'iter parlamentare, la Camera ha svolto un'ampia istruttoria legislativa, che ha compreso un' [indagine conoscitiva](#) con le audizioni di organizzazioni e istituzioni operanti nel settore, nonché di esperti della materia. Nel corso dell'istruttoria si è reso necessario adeguare il testo della proposta di legge originaria (AC 1658, come modificata dalla Commissione, alle modifiche intervenute nel corso della legislatura, a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 18 agosto 2015, n. 142 (cd. [decreto accoglienza](#)).

Tra i principi, la legge, da un lato, introduce esplicitamente il divieto assoluto di respingimento alla frontiera dei minori stranieri non accompagnati, respingimento che non può essere disposto in alcun caso (art. 19, co. 1-bis, D.lgs. 286/1998, recante TU immigrazione).

Dall'altro, modifica la disciplina relativa al divieto di espulsione dei minori stranieri che, in base alla normativa vigente, può essere derogato esclusivamente per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato, stabilendo ulteriormente che, in ogni caso, il provvedimento di espulsione può essere adottato a condizione che non comporti "un rischio di danni gravi per il minore". È altresì specificato che la decisione del tribunale per i minorenni, che ha la competenza in materia, deve essere assunta tempestivamente e comunque nel termine di 30 giorni.

In tema di accoglienza, la legge n. 47/2017 ha introdotto significative modifiche alle disposizioni del decreto legislativo n. 142 del 2015, di cui si dà conto nel paragrafo dedicato al tema.

Per potenziare l'efficacia delle tutele nei confronti dei minori non accompagnati, la legge n. 47/2017 rende più celere l'attivazione delle indagini familiari del minore e introduce un criterio di preferenza dell'affidamento ai familiari rispetto al collocamento in comunità di accoglienza (art. 6).

Inoltre, ha modificato la competenza dell'organo deputato ad adottare i provvedimenti di rimpatrio assistito, trasferendo la competenza dal Ministero del lavoro al Tribunale per i minorenni, che decide anche in merito ai provvedimenti di espulsione (art. 8).

Per favorire e promuovere gli istituti di assistenza e protezione dei minori in stato di abbandono (tutela e affidamento), che già trovano applicazione nei confronti dei minori stranieri non accompagnati, la legge:

- assegna agli enti locali il compito di sensibilizzare e formare affidatari per accogliere i minori, in modo da favorire l'affidamento familiare in luogo del ricovero in una struttura di accoglienza (art. 7);
- prevede, presso ogni Tribunale per i minorenni, l'istituzione da parte dei garanti

regionali per l'infanzia e l'adolescenza di un elenco in modalità informatica di tutori volontari disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato (art. 11). Per monitorare l'attuazione i garanti regionali collaborano costantemente con l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza alla quale presentano, con cadenza bimestrale, una relazione sulle attività realizzate.

Inoltre, il successivo D.Lgs. n. 220/2017 ha spostato dal giudice tutelare al Tribunale per i minorenni la competenza ad aprire la tutela e a nominare il tutore, in modo da concentrare tutte le fasi procedurali giurisdizionali relative ai minori stranieri non accompagnati presso uno stesso giudice.

Per implementare le attività di censimento e monitoraggio, la legge n. 47 ha previsto l'istituzione del Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati (SIM), presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel quale confluiscono le cartelle sociali dei minori non accompagnati, compilate dal personale qualificato che svolge il colloquio con il minore nella fase di prima accoglienza. La cartella include tutti gli elementi utili alla determinazione della soluzione di lungo periodo per il minore, nel suo superiore interesse (art. 9).

Alcune disposizioni della legge sono poi finalizzate a rafforzare singoli diritti già riconosciuti ai minori non accompagnati. In particolare:

- è estesa la piena garanzia dell'assistenza sanitaria ai minori non accompagnati prevedendo la loro iscrizione al Servizio sanitario nazionale, che la normativa considerava obbligatoria solo per i minori in possesso di un permesso di soggiorno, anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, dopo il ritrovamento a seguito della segnalazione (resta comunque garantita a tutti i minori la tutela della salute);
- è incentivata l'adozione di specifiche misure da parte delle istituzioni scolastiche e delle istituzioni formative accreditate dalle regioni idonee a favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo da parte dei minori (art. 14);
- sono implementate le garanzie processuali e procedurali a tutela del minore straniero, mediante la garanzia di assistenza affettiva e psicologica dei minori stranieri non accompagnati in ogni stato e grado del procedimento (art. 15) e il riconoscimento del diritto del minore di essere informato dell'opportunità di nominare un legale di fiducia, anche attraverso il tutore nominato o i legali rappresentanti delle comunità di accoglienza, e di avvalersi del gratuito patrocinio a spese dello Stato in ogni stato e grado del procedimento (art. 16);
- prevede una particolare tutela per i minori non accompagnati vittime di tratta (art. 17).

## L'accoglienza dei minori non accompagnati

Il decreto legislativo n. 142 del 2015 (cd. decreto accoglienza), emanato nel corso della XVII legislatura, detta per la prima volta specifiche disposizioni sull'accoglienza dei minori non accompagnati, ai quali fino ad allora si sono applicate le norme generali riferite ai minori in stato di abbandono, con l'obiettivo di

rafforzare gli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento (si cfr. art. 18, 19, 19-bis e 21 del D.Lgs. n. 142/2015). Tali disposizioni, come modificate ed implementate dalla quasi coeva legge n. 47 del 2017, rappresentano il quadro normativo di riferimento per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

Il sistema che ne risulta distingue tra prima e seconda accoglienza e stabilisce il principio in base al quale il minore non accompagnato non può in nessun caso essere trattenuto presso i centri di permanenza per i rimpatri ( ex Cie, Centri di identificazione ed espulsione) e i centri governativi di prima accoglienza.

L'accoglienza dei minori si fonda innanzitutto sull'istituzione di strutture governative di prima accoglienza per le esigenze di soccorso e di protezione immediata di tutti i minori non accompagnati. Come specificato dalla legge n. 47 del 2017, si tratta di strutture specificamente destinate ai minori.

Tali strutture sono istituite con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata e sono gestite dal medesimo Ministero, anche in convenzione con gli enti locali. Con decreto del Ministro dell'interno, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per i profili finanziari, sono stabilite le modalità di accoglienza, gli standard strutturali e i servizi da erogare, in modo da assicurare un'accoglienza adeguata alla minore età. Le strutture di prima accoglienza sono attivate dal Ministero dell'interno, in accordo con l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, e gestite dal Ministero dell'interno anche in convenzione con gli enti locali.

Nelle strutture di prima accoglienza i minori sono accolti per il tempo strettamente necessario alla identificazione e all'eventuale accertamento dell'età, nonché a ricevere tutte le informazioni sui diritti del minore, compreso quello di chiedere la protezione internazionale. Con le modifiche introdotte dalla legge n. 47 del 2017, si stabilisce che le operazioni di identificazione del minore devono concludersi entro dieci giorni e devono essere svolte sulla base di una procedura unica sull'intero territorio nazionale disciplinata dalla legge (art. 19-bis, D.Lgs. 142 del 2015).

A completamento del quadro normativo vigente, la legge n. 47/2017 (art. 5) ha introdotto una procedura unica di identificazione del minore, che costituisce il passaggio fondamentale per l'accertamento della minore età, da cui a sua volta dipende la possibilità di applicare le misure di protezione in favore dei minori non accompagnati. Tale procedura prevede: un colloquio del minore con personale qualificato, sotto la direzione dei servizi dell'ente locale; la richiesta di un documento anagrafico in caso di dubbio sull'età ed, eventualmente, di esami socio-sanitari, con il consenso del minore e con modalità il meno invasive possibili; la presunzione della minore età nel caso in cui permangono dubbi sull'età anche in seguito all'accertamento. Come chiarito dalla L. n. 47 del 2017, il provvedimento di attribuzione dell'età è emesso dal tribunale per i minorenni.

In ogni caso, i minori possono restare nelle strutture di prima accoglienza non oltre trenta giorni (il termine originario era di sessanta, poi ulteriormente ridotto dalla L. 47/2017). All'interno delle strutture è garantito un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva, accompagnato se necessario da un mediatore culturale.

Per la prosecuzione dell'accoglienza del minore, si prevede che tutti i minori non accompagnati siano accolti nell'ambito del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati - SPRAR, la cui capienza deve essere pertanto commisurata alle effettive presenze di minori stranieri nel territorio

nazionale e comunque, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo. A tal fine, gli enti locali che partecipano alla ripartizione del Fondo prevedono specifici programmi di accoglienza riservati ai minori non accompagnati. Nella scelta del posto in cui collocare il minore, tra quelli disponibili, si deve tenere conto delle esigenze e delle caratteristiche dello stesso minore, in relazione alla tipologia dei servizi offerti dalla struttura di accoglienza. Le strutture nelle quali sono accolti i minori stranieri non accompagnati devono soddisfare gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza forniti dalle strutture residenziali per minorenni ed essere autorizzate o accreditate ai sensi della normativa nazionale e regionale in materia.

Nel caso in cui le strutture della rete SPRAR risultino indisponibili, l'assistenza e l'accoglienza del minore sono temporaneamente assicurate dal comune dove si trova il minore, secondo gli indirizzi stabiliti dal Tavolo di coordinamento nazionale istituito ai sensi dell'articolo 15 del D.Lgs. n. 142/2015 presso il Ministero dell'interno, che ha il compito di programmare gli interventi del sistema di accoglienza, compresi i criteri di ripartizione regionale dei posti disponibili. È fatta salva la possibilità di trasferire il minore in altro comune, tendendo in considerazione prioritariamente il superiore interesse del minore. I comuni che assicurano l'attività di accoglienza accedono ai contributi disposti dal Ministero dell'interno a valere sul Fondo nazionale per i minori non accompagnati.

Nel corso della XVII legislatura, in seguito alle criticità riscontrate in relazione al consistente afflusso di migranti, è stata introdotta anche la possibilità per i Prefetti di attivare strutture di accoglienza temporanee esclusivamente dedicate ai minori non accompagnati (art. 19, co. 3-bis, D.Lgs. n. 142/2015, introdotto da art. 1-ter, D.L. n. 113/2016).

In particolare, si prevede che in presenza di due condizioni, ossia in caso di arrivi consistenti e ravvicinati di minori non accompagnati e qualora i comuni non riescano a garantire l'accoglienza nelle forme già previste dalla legge, il Prefetto disponga l'attivazione di strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai minori non accompagnati, con una capienza massima di 50 posti per ciascuna struttura. In tali strutture possono essere accolti solo i minori di età inferiore agli anni quattordici per il tempo strettamente necessario al trasferimento nelle strutture di seconda accoglienza.

In materia l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) promuove ogni due anni un'indagine nazionale che coinvolge tutti i Comuni italiani ai quali spetta la tutela e l'accoglienza dei minori non accompagnati presenti nel territorio. I dati quantitativi e qualitativi raccolti sul fenomeno sono disponibili nell'ultimo [rapporto](#) pubblicato (2016).

## Le risorse per l'accoglienza dei minori non accompagnati

Nella XVII legislatura, la legge di stabilità 2015 ( [L. 190/2014](#), art. 1, co. 181-182) ha trasferito la gestione del Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali al Ministero dell'interno. Attraverso il Fondo, il Ministro provvede, con proprio decreto, sentita la Conferenza unificata, alla copertura dei costi sostenuti dagli enti locali per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, nei limiti delle

risorse stanziare.

Il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati era stato originariamente istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'art. 23, comma 11 (quinto periodo), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 95 (L. 135/2012), con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2012. L'istituzione del fondo fa parte di una serie di misure, recate dal medesimo art. 23, comma 11, volte ad assicurare la prosecuzione degli interventi connessi al superamento dell'emergenza umanitaria nel territorio nazionale, ivi comprese le operazioni per la salvaguardia della vita umana in mare, in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa.

La dotazione del Fondo è stata progressivamente incrementata per far fronte alle crescenti esigenze di accoglienza dei minori in relazione ai numeri elevati di ingressi. Secondo quanto previsto dalla legge di bilancio 2018, il Fondo per l'accoglienza dei minori ha uno stanziamento pari a 170 milioni di euro per ciascuno degli anni del triennio 2018-2020 (cap. 2353 dello stato di previsione dell'Interno).

Parallelamente, nella XVII legislatura è stata estesa a tutti i minori stranieri non accompagnati, richiedenti o non la protezione internazionale, la possibilità di accedere ai servizi di accoglienza finanziati con il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo (Fondo SPRAR), a cui in precedenza erano avviati solo i minori che avessero fatto domanda di protezione internazionale (art. 1, co. 183, L. n. 190/2014; art. 12, L. n. 47/2017). Il fondo viene riprogrammato annualmente con la legge di bilancio e le risorse disponibili attualmente iscritte nello stato di previsione del Ministero dell'interno sono pari a 396 milioni per il 2018, 393 milioni per il 2019 e 389 milioni per il 2020.

Fino alla legge di stabilità 2015, solo i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, ai sensi dell'art. 26 del D.Lgs. 25/2008, erano immediatamente avviati nelle strutture di accoglienza del rete SPRAR. La legge citata ha consentito, invece, la possibilità di accedere a tali servizi anche per i minori non accompagnati non richiedenti protezione internazionale, nei limiti dei posti e delle risorse disponibili (art. 1, comma 183, L. n. 190/2014). Con le modifiche da ultimo introdotte con la L. 47 del 2017 è stata eliminata ogni distinzione minori richiedenti e non richiedenti la protezione internazionale ai fini dell'accesso ai servizi finanziati con il Fondo SPRAR, a prescindere dai posti disponibili.

## Cittadinanza

*Nel corso della XVII legislatura, come già nelle tre precedenti, è stata riproposta all'attenzione del Parlamento la questione della riforma della legge sulla cittadinanza per adeguarla al massiccio aumento dei flussi migratori degli ultimi anni. La Camera dei deputati ha approvato un testo unificato che prevedeva l'estensione dei casi di acquisizione della cittadinanza per nascita (ius soli) e l'introduzione di una nuova forma di acquisto della cittadinanza a seguito di un percorso scolastico (ius culturae). Il provvedimento tuttavia non ha completato il proprio iter al Senato.*

### Le proposte di riforma della cittadinanza

Nel corso della XVII legislatura è stato dedicato ampio spazio all'esame delle proposte di riforma della legge sulla cittadinanza, basata attualmente sul principio del cd. *ius sanguinis*, in base al quale acquista di diritto la cittadinanza alla nascita colui che sia nato da madre o padre cittadini italiani (legge 5 febbraio 1992, n. 91). Tale dibattito, già anticipato dai tentativi svolti nelle precedenti legislature, si è mosso sulla base del prevalente intento di riflettere sul rapporto tra cittadinanza e fenomeno migratorio, come sviluppatosi nell'ultimo decennio.

La Commissione affari costituzionali della Camera, all'inizio della legislatura, aveva avviato in sede referente l'esame di 25 proposte di legge e svolto un' [indagine conoscitiva](#) in sede istruttoria, valutando dapprima un'ipotesi molto ampia di riforma. Nel corso dell'istruttoria il perimetro della discussione è stato successivamente limitato all'estensione dei casi di acquisizione della cittadinanza per i minori nati o formati in Italia. La proposta di riforma è stata approvata dall'Assemblea della Camera il 13 ottobre 2015, per poi essere trasmessa al Senato dove tuttavia l'esame non ha concluso il proprio iter entro lo scioglimento delle Camere.

Si ricorda che anche nel corso della XVI legislatura era stata riproposta all'attenzione della Camera dei deputati la questione della riforma della legge sulla cittadinanza. Tra le modifiche discusse: la diminuzione da 10 a 5 anni del periodo di permanenza in Italia per l'acquisto della cittadinanza; l'accertamento della reale integrazione linguistica e sociale dello straniero; la riduzione della discrezionalità del provvedimento di concessione della cittadinanza; l'ampliamento dei casi di attribuzione della cittadinanza ai bambini stranieri nati in Italia o che, comunque, abbiano compiuto il percorso di studi in Italia (seconda generazione); l'introduzione della revoca della cittadinanza, in caso di condanna definitiva per gravi delitti; il riacquisto della cittadinanza da parte degli italiani residenti all'estero che l'abbiano perduta a seguito della naturalizzazione nei Paesi di accoglienza. La I Commissione era giunta all'approvazione di un testo unificato che prevedeva: l'introduzione della frequenza con profitto delle scuole e l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione come requisito ulteriore per l'acquisizione della cittadinanza per lo straniero nato in Italia; l'introduzione del percorso di cittadinanza, che si sostanzia in una serie di condizioni alla cui sussistenza è subordinata l'acquisizione della cittadinanza dello straniero legalmente soggiornante in Italia da almeno 10 anni ( [A.C. 103 e abb.-A](#)). In seguito al rinvio in Commissione del testo, deliberato dall'Assemblea, la Commissione ha deciso di concentrare i lavori su un tema più specifico, ossia sulle modalità di acquisizione della cittadinanza da parte dei minori stranieri, senza giungere tuttavia all'approvazione di un testo.

## Il testo approvato dalla Camera dei deputati nella XVII legislatura

La **proposta di riforma** approvata da un solo ramo del Parlamento nel corso della XVII legislatura si concentrava sulla questione fondamentale della tutela dell'acquisto della cittadinanza da parte dei minori. La novità principale del testo rispetto alla normativa vigente consisteva nella previsione di una nuova fattispecie di acquisto della cittadinanza italiana per nascita (c.d. *ius soli*) e nell'introduzione di una nuova fattispecie di acquisto della cittadinanza in seguito ad un percorso scolastico o formativo (c.d. *ius culturae*).

In particolare, in base al testo approvato acquista la cittadinanza per nascita chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri, di cui almeno uno titolare del diritto di soggiorno permanente o in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (cd. ***ius soli***). In tal caso, la cittadinanza si acquista mediante dichiarazione di volontà espressa da un genitore o da chi esercita la responsabilità genitoriale all'ufficiale dello stato civile del comune di residenza del minore, entro il compimento della maggiore età dell'interessato.

In base al testo approvato dalla Camera entro due anni dal raggiungimento della maggiore età, l'interessato può:

- rinunciare alla cittadinanza acquisita, purchè sia in possesso di altra cittadinanza, ovvero;
- fare richiesta all'ufficiale di stato civile di acquistare la cittadinanza italiana, ove non sia stata espressa dal genitore la dichiarazione di volontà.

La seconda fattispecie di acquisto della cittadinanza prevista dal testo riguarda il minore straniero, che sia nato in Italia o vi abbia fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di età, che abbia frequentato regolarmente, ai sensi della normativa vigente, per almeno cinque anni nel territorio nazionale uno o più cicli presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennali o quadriennali idonei al conseguimento di una qualifica professionale. Nel caso in cui la frequenza riguardi il corso di istruzione primaria, è altresì necessaria la conclusione positiva di tale corso (c.d. ***ius culturae***).

In tal caso, la cittadinanza si acquista mediante dichiarazione di volontà espressa da un genitore legalmente residente in Italia o da chi esercita la responsabilità genitoriale all'ufficiale dello stato civile del comune di residenza del minore, entro il compimento della maggiore età dell'interessato.

Entro due anni dal raggiungimento della maggiore età, l'interessato può:

- rinunciare alla cittadinanza acquisita, purchè sia in possesso di altra cittadinanza, ovvero;
- fare richiesta all'ufficiale di stato civile di acquistare la cittadinanza italiana, ove non sia stata espressa dal genitore la dichiarazione di volontà.

Oltre a queste ipotesi, che configurano un diritto all'acquisto della cittadinanza, il testo introduce un ulteriore caso di concessione della cittadinanza (cd. naturalizzazione), avente carattere discrezionale, per lo straniero che ha fatto

ingresso nel territorio nazionale prima del compimento della maggiore età, ivi legalmente residente da almeno sei anni, che ha frequentato regolarmente, ai sensi della normativa vigente, nel medesimo territorio, un ciclo scolastico, con il conseguimento del titolo conclusivo, presso gli istituti scolastici appartenenti al sistema nazionale di istruzione, ovvero un percorso di istruzione e formazione professionale con il conseguimento di una qualifica professionale. Tale fattispecie avrebbe dovuto riguardare, in particolare, il minore straniero che ha fatto ingresso nel territorio italiano tra il dodicesimo ed il diciottesimo anno di età.

Tra le ulteriori disposizioni del testo si prevede, infine, l'esonero per le istanze o dichiarazioni concernenti i minori dal pagamento del contributo previsto attualmente dalla legge per le richieste di cittadinanza.

Il testo di riforma stabiliva, infine, una disciplina transitoria per coloro che avessero maturato i requisiti per l'acquisto *iure culturae* prima dell'entrata in vigore della legge e avessero già compiuto i 20 anni di età (termine previsto dalla legge per la dichiarazione di acquisto della cittadinanza). A questi veniva, infatti, riconosciuta la possibilità di fare richiesta di acquisto della cittadinanza entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, purché residenti in Italia da almeno 5 anni; l'acquisto era escluso nel caso in cui l'interessato fosse stato destinatario di provvedimenti di diniego della cittadinanza per motivi di sicurezza della Repubblica, ovvero di provvedimenti di espulsione per i medesimi motivi. Restava ferma l'applicazione della normativa a coloro che, di età inferiore ai 20 anni, avessero maturato i requisiti per l'acquisto *iure soli* o *iure culturae* prima dell'entrata in vigore della legge.

### Recenti modifiche normative

A fronte dell'incremento del numero di richieste di cittadinanza, nel corso della XVII legislatura il Parlamento ha approvato singoli interventi di modifica della normativa vigente tesi a snellire le relative procedure.

Per quanto riguarda gli interventi normativi, si è previsto che, ai fini dell'acquisizione della cittadinanza dello straniero nato in Italia a seguito di residenza legale ininterrotta fino alla maggiore età (art. 4, co. 2, L. 91/1992), all'interessato non sono più imputabili eventuali inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici della pubblica amministrazione ed egli può dimostrare il possesso dei requisiti con ogni altra idonea documentazione ( [art. 33 del D.L. n. 69/2013](#)). Inoltre, è stato introdotto l'obbligo per gli ufficiali di stato civile di comunicare all'interessato, al compimento del diciottesimo anno di età, la possibilità di esercitare il diritto di chiedere la cittadinanza entro il compimento del diciannovesimo anno di età. In mancanza, il diritto può essere esercitato anche oltre tale data.

Sotto un diverso profilo, per favorire l'integrazione dei minori privi di cittadinanza, la [L. n. 12/2016](#) ha consentito ai minorenni stranieri regolarmente residenti nel territorio italiano almeno dall'età di 10 anni il tesseramento presso società sportive delle federazioni nazionali con le stesse procedure previste per i cittadini italiani. Il tesseramento resta valido anche dopo il compimento del diciottesimo anno di età, fino al completamento delle procedure per l'acquisizione della cittadinanza italiana. Tale previsione è stata, poi, ampliata dalla L. n. 205/2017 (legge di bilancio 2018: art. 1, co. 369), che ha disposto che tale tesseramento è

possibile anche ove i minori non siano in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno, laddove siano iscritti da almeno un anno a una qualsiasi classe della scuola italiana.

Si ricorda, infine, che il Parlamento ha ratificato il trattato di adesione dell'Italia alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, fatta a New York il 30 agosto 1961 ( [L. 162/2015](#)).