

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

trasporto sostenibili, tanto per gli spostamenti quotidiani quanto per quelli occasionali e di tempo libero, che si traduce nella pianificazione integrata con le città e con i gestori dell'infrastruttura elettrica. L'ambito della mobilità sostenibile e sicura è diventato parte integrante della strategia del MIT e del complesso delle politiche infrastrutturali per i trasporti e la logistica. La politica infrastrutturale nazionale si pone l'obiettivo di potenziare ed integrare i sistemi di trasporto pubblico locale e nazionale, facendo perno, in particolare, su **sistemi di trasporto rapido di massa** (metropolitane e tram), mobilità ciclo-pedonale e sfruttando le potenzialità che vengono dalle innovazioni digitali applicate alla mobilità urbana ed extraurbana per sviluppare i servizi di mobilità condivisa (es. *car-sharing* e *bike-sharing*).

Trasformare la mobilità nazionale significa trasformare il proprio settore in una piattaforma di soluzioni elettriche, e quindi garantire la mobilità elettrica non solo per gli spostamenti a breve-raggio. Ciò richiede che il Paese sia dotato di una Infrastruttura energetica distribuita e quindi ri-orientare le politiche e le priorità energetiche del Paese. Inoltre, l'alternativa elettrica implica un enorme cambiamento nel concetto stesso di "prodotto auto", nel suo utilizzo, nella sua proprietà, in particolare se coniugata con le funzioni di guida autonoma. La nuova stagione della mobilità sostenibile esige, dunque, un set di misure per favorire lo *shift* modale non solo nell'ambito del trasporto delle persone ma anche delle merci e, più in generale, una coerenza con le politiche urbane attraverso l'utilizzo sempre più stringente di strumenti di pianificazione integrati. Per creare le condizioni più favorevoli allo sviluppo della mobilità attiva e sostenibile, il Governo agirà anche sul fronte della sicurezza, soprattutto in ambito urbano e, quindi, favorirà, anche con provvedimenti normativi di vario livello, tutte quelle misure, come ad esempio strumenti per la moderazione del traffico e della velocità, che incentivano la mobilità attiva anche in conseguenza di un'accresciuta percezione di sicurezza da parte del cittadino.

Un quadro normativo complesso, che richiede tempi di adattamento troppo lunghi rispetto ai ritmi della trasformazione in atto, è spesso di ostacolo alle sinergie che favorirebbero lo sviluppo di politiche infrastrutturali moderne ed efficienti. È, pertanto, necessario accompagnare questo processo con uno sforzo diretto ad assicurare **legalità e semplificazione** del quadro regolatorio⁶⁵.

Lo **Sviluppo Economico** è il fine verso il quale convergono tutti gli obiettivi strategici del MIT, a conferma del fatto che le infrastrutture sono da considerare non il fine, bensì lo strumento per il perseguimento di finalità più ampie e trasversali di sviluppo economico e sociale. Le politiche infrastrutturali guardano quindi al soddisfacimento delle esigenze dell'Italia che lavora e che produce, non solo rafforzando i servizi di mobilità per persone e merci, ma anche occupandosi attivamente del sostegno nella formazione delle competenze che saranno richieste nel futuro prossimo, attraverso un processo di *capacity building* che coinvolga il settore in tutte le sue articolazioni.

Proprio il tema dello sviluppo economico sostenibile ha portato al varo del Piano degli interventi nel settore idrico e del correlato Piano straordinario previsti dalla legge di Bilancio 2018 e rifinanziati nell'ambito della Legge di bilancio 2019 per circa 1,5 miliardi per il prossimo decennio. I Piani sopra citati sono finalizzati alla realizzazione di interventi urgenti in stato di progettazione definitiva ed esecutiva, riguardanti gli invasi multi-obiettivo e i risparmi di acqua negli usi agricoli e civili, nell'ottica di mitigare i danni connessi al fenomeno della siccità ed implementare i necessari parametri di sicurezza delle dighe.

Il ruolo di porti ed aeroporti è essenziale per lo sviluppo dell'economia. Con riferimento ai porti e, in particolare, allo scambio con il trasporto per ferrovia e su

⁶⁵ Proprio il tema della semplificazione si lega in maniera indissolubile con quello della già citata digitalizzazione: ecco perché, nell'ambito del MIT sono stati avviati progetti di implementazione e completamento tra semplificazione amministrativa e processi digitali per operare in modalità nativamente digitale, così da assicurare la qualità dell'azione amministrativa e dei servizi on-line, garantire concretamente il diritto di accesso ai dati e ai documenti e abbattere i costi amministrativi connessi ancora a iter procedurali lunghi, ridondanti e costosi. L'obiettivo, dunque, è quello di contribuire al "governo" del Paese attraverso dati di qualità, aggiornati, completi, accessibili e, soprattutto, aperti.

strada, rete ferroviaria italiana ed ANAS dovranno potenziare le infrastrutture di adduzione e di ultimo miglio, in modo da ridurre le esternalità negative ed i tempi di permanenza delle merci nei porti. Va in questa direzione quanto previsto dalla Legge di Bilancio per il 2019 secondo cui - nell'ambito del contratto di programma 2017-2021 tra MIT e RFI - dovranno essere destinati 100 milioni annui nel 2019-2020 alla realizzazione di connessioni ferroviarie, valorizzando soprattutto collegamenti con porti e aeroporti.

Risorse adeguate saranno investite per attrezzare i porti con aree retroportuali capaci di garantire lo sdoganamento delle merci in loco e il trasbordo su altre modalità, in particolare sulla rete ferroviaria, data la sua maggiore sostenibilità ambientale.

L'ART ha adottato⁶⁶ prime misure di regolazione per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali, anche al fine di concorrere al miglioramento dell'efficienza delle gestioni ed alla trasparenza delle condizioni di accesso ai mercati del settore. Le misure riguardano, tra l'altro, la concessione di aree e banchine portuali, le autorizzazioni allo svolgimento delle operazioni portuali, la vigilanza sulle tariffe delle operazioni e dei servizi portuali.

Risorse adeguate saranno investite per attrezzare i porti con aree retro-portuali capaci di garantire lo sdoganamento delle merci in loco e il trasbordo su altre modalità, in particolare sulla rete ferroviaria, data la sua maggiore sostenibilità ambientale.

Nel settore aeroportuale, gli interventi previsti tendono a migliorare la connettività, innanzitutto delle aree remote e disagiate del paese, poco servite da collegamenti aerei interconnessi con le altre modalità di trasporto. Pertanto, gli investimenti saranno indirizzati verso la riduzione degli attuali squilibri, per garantire infrastrutture e servizi aerei efficienti ai territori minori. Inoltre, verrà assicurata una corretta competizione dei vettori che operano negli aeroporti nazionali con il superamento delle situazioni di monopolio di fatto e il miglioramento della qualità dei servizi resi ai viaggiatori. La legge di bilancio per il 2019 ha destinato 25 milioni in due anni per la ristrutturazione e la messa in sicurezza dell'aeroporto di Reggio Calabria e 9 milioni in tre anni per quello di Crotone. Infine, saranno adottate misure per aumentare le conoscenze specialistiche in tema infrastrutturale, con l'attivazione di nuovi percorsi professionali negli istituti superiori, di corsi di laurea triennale e magistrale, di master e corsi di formazione professionale post laurea e corsi di dottorato per le attività scientifiche accademiche legati alla ricerca e alla formazione nel campo della logistica marittima, dell'intermodalità e dell'autotrasporto.

La Legge di Bilancio per il 2019 ha destinato 25 milioni in due anni per la ristrutturazione e la messa in sicurezza dell'aeroporto di Reggio Calabria e 9 milioni in tre anni per quello di Crotone. L'ART si accinge a completare la revisione dei modelli di regolazione tariffaria adottati nel 2014 e già oggetto di un aggiornamento nel 2017, sviluppando ulteriormente gli strumenti per l'ottimizzazione dell'efficienza delle gestioni ed il contenimento dei costi per gli utenti, stimolando la concorrenza tra i diversi scali aeroportuali. La procedura di revisione ha preso avvio da una *call for input*, proseguirà con una consultazione degli *stakeholders* e si concluderà a settembre 2019.

⁶⁶ Delibera ART n. 57/2018 del 30 maggio 2018

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

A tutto ciò si affianca la volontà di portare a compimento gli investimenti strategici seguendo standard rigorosi di efficienza. A questo scopo, la Struttura tecnica di missione del MIT, che svolge funzioni di sorveglianza, ha completato l'analisi costi-benefici di alcune grandi opere e prosegue nella sua attività di monitoraggio e vigilanza sulla realizzazione delle infrastrutture stesse.

Rete idrica, edilizia pubblica e prevenzione rischi sismici

Le **infrastrutture idriche** saranno riqualificate per farsi carico del tema della crescente scarsità dell'acqua, connessa anche alla frequente alternanza di eventi siccitosi e di fenomeni alluvionali. Dopo l'intesa raggiunta in Conferenza unificata è stato adottato⁶⁷ il Piano straordinario riguardante gli invasi multi-obiettivo e il risparmio di acqua negli usi agricoli e civili e sono stati sbloccati circa 250 milioni per finanziare 30 opere nel settore idrico. Gli investimenti di completamento degli invasi rivestono una particolare importanza in quanto hanno un basso impatto ambientale, possono essere cantierabili in poco tempo e realizzabili da imprese locali⁶⁸. Gli interventi inseriti nel Piano permetteranno di alimentare territori importanti dal punto di vista agricolo o densamente abitati e, quindi, con un rilevante fabbisogno in termini di acqua potabile.

Per il potenziamento delle infrastrutture idriche è stato anche istituito un apposito Fondo di Garanzia; il relativo decreto, su cui si è raggiunta l'intesa in Conferenza Unificata, è in fase di adozione. Oltre alle infrastrutture del servizio idrico integrato (acquedotti o impianti fognari e di depurazione) il Fondo di Garanzia riguarderà anche gli investimenti sulle dighe. Le modalità di accesso al Fondo saranno definite dall'Autorità di settore.

La Legge di Bilancio per il 2019 ha messo a disposizione un miliardo per finanziare l'attuazione di un primo stralcio del Piano nazionale di interventi nel settore idrico, in corso di approvazione, nonché la progettazione di interventi strategici dello stesso. La procedura per la predisposizione e l'attuazione del Piano è stata modificata con una preferenza per gli interventi caratterizzati da sinergie e complementarità.

È obiettivo del Governo garantire l'accesso all'acqua quale bene comune e diritto umano universale, anche avvalendosi degli strumenti normativi europei. Sarà rafforzata la tutela quali-quantitativa della risorsa e si incentiverà l'uso di sistemi per ridurre gli sprechi e le dispersioni con l'introduzione e la diffusione di nuove tecnologie e si incrementeranno gli investimenti di natura pubblica sul servizio idrico integrato. Al riguardo, un progetto di legge in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque (A.C. n.773) è all'esame della Camera dei Deputati.

Con riferimento all'edilizia pubblica, si guarda al *Building Information Modeling* (BIM) per ottenere una più efficiente ed innovativa pianificazione, realizzazione e gestione delle costruzioni con un risparmio potenziale fino a 30 miliardi negli appalti pubblici. Il Governo intende rendere operativa tale piattaforma digitale in tutta l'attività di progettazione e monitoraggio realizzata

⁶⁷ Il Piano è stato adottato con decreto del Ministro dei Trasporti e delle Infrastrutture, di concerto con il Ministro delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo, nelle more della definizione del Piano nazionale di interventi del settore idrico, previsto dalla Legge di Bilancio per il 2018, e in fase di completamento.

⁶⁸ Gli interventi sono valutati attraverso un set di indicatori molto semplice, e quindi, condivisibile da parte delle amministrazioni locali e da parte degli altri *stakeholders*.

dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) e dalle stazioni appaltanti⁶⁹. In questo comparto è stato emanato un decreto di riparto tra le Regioni di 321 milioni per l'attuazione del programma di recupero e razionalizzazione di immobili ed alloggi di **edilizia residenziale pubblica**. Le risorse saranno destinate ad interventi di manutenzione straordinaria, il cui importo non superi i 50.000 euro per ogni singolo alloggio. Si potrà dunque intervenire su oltre 20 mila unità di edilizia residenziale pubblica mediante l'adeguamento sismico, impiantistico e l'efficientamento energetico. Rispetto al passato si fissano nuovi criteri per la ripartizione e tempi certi per la realizzazione degli interventi.

Proseguiranno le azioni di mitigazione del **rischio sismico** - attraverso interventi e misure di messa in sicurezza del patrimonio abitativo - e di miglioramento del patrimonio energetico, promuovendo altresì una cultura della conoscenza e della prevenzione. Si opererà attraverso misure specifiche, quali: i) finanziamento per le verifiche di vulnerabilità e i progetti di adeguamento delle scuole in zone a rischio sismico 1 e 2: sono stati finora finanziati 875 interventi proposti dagli Enti locali, suddivisi fra verifiche di vulnerabilità e progettazioni di adeguamento sismico; ii) 10 cantieri pilota per sensibilizzare i territori ad intervenire sulla messa in sicurezza di edifici pubblici esistenti. I progetti si svolgeranno in Comuni scelti su tutto il territorio nazionale, con l'effettuazione di interventi di messa in sicurezza antisismica su edifici di proprietà pubblica ad uso residenziale; iii) Casa Sicura 'Portale sisma bonus' per agevolare la conoscenza e la fruizione della detrazione concessa ai proprietari di immobili, adibiti sia ad abitazione, sia ad attività produttive, per interventi di adeguamento antisismico. Il portale telematico permette di semplificare adempimenti e procedure per proprietari e professionisti, restituendo, al contempo, all'amministrazione informazioni e dati sul ricorso alle agevolazioni fiscali e sul miglioramento delle caratteristiche antisismiche degli edifici in esito agli interventi effettuati.

Un accordo tra il MIT e Casa Italia prevede interventi per 6 milioni per la realizzazione di interventi di prevenzione sismica sulle cd infrastrutture puntuali, come ospedali e caserme.

III.3 PARTECIPAZIONI PUBBLICHE E PATRIMONIO PUBBLICO

Valorizzazione del patrimonio immobiliare e dei beni demaniali

La Legge di Bilancio per il 2019 conferma il ruolo primario della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico nella strategia economica e di bilancio del Governo, sia per l'equilibrio dei saldi di finanza pubblica - prevedendo⁷⁰ un programma straordinario di dismissioni immobiliari per 1,25 miliardi nel triennio 2019-2021, oltre agli 1,84 miliardi già previsti a legislazione vigente - sia per il contributo all'incremento degli investimenti pubblici che potrà derivare dall'istituzione della Centrale per la progettazione di beni ed edifici pubblici⁷¹.

⁶⁹ A questo riguardo, è essenziale digitalizzare i processi amministrativi del MIT, garantendone anche una maggiore trasparenza, con l'istituzione di un registro degli ingressi. A tal fine è stato anche istituito un tavolo tecnico *ad hoc* composto da professionisti del settore.

⁷⁰ Art. 1, co.422 e seguenti.

⁷¹ Art. 1, co. 162 e seguenti.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

Due norme della Legge di Bilancio per il 2019 potranno favorire un'accelerazione delle attività di valorizzazione correnti: la prima, incentivando le procedure di varianti urbanistiche e variazioni nella destinazione d'uso degli immobili destinati alla cessione, che possono essere dirette o mediate da Fondi immobiliari; la seconda, favorendo lo sviluppo e l'efficienza della progettazione e degli investimenti pubblici finalizzati alla rigenerazione/ristrutturazione degli immobili in uso alle pubbliche amministrazioni. Nell'ambito del programma di dismissioni previsto dalla Legge di Bilancio per il 2019, possono essere ricompresi:

- immobili di proprietà dello Stato, non utilizzati per finalità istituzionali, individuati con uno o più decreti del MEF, su proposta dell'Agenzia del Demanio;
- immobili di proprietà dello Stato in uso al Ministero della difesa, diverso dall'abitativo, non più necessari alle proprie finalità istituzionali e suscettibili di valorizzazione, individuati con uno o più decreti del Ministro della Difesa, sentita l'Agenzia del Demanio;
- immobili statali per i quali sia stata presentata ed accolta dall'Agenzia del Demanio la richiesta di attribuzione⁷², ma per i quali l'Ente richiedente non abbia adottato la prescritta delibera, salvo l'adozione della stessa entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della medesima legge;
- immobili ad uso diverso da quello abitativo di proprietà di altre amministrazioni pubbliche, diverse dagli enti territoriali⁷³.

Sulla base della ricognizione annuale del MEF, il valore patrimoniale dei fabbricati pubblici censiti, pari a circa 1 milione di unità catastali, è stimato in 284 miliardi. Esso è per la maggior parte (78 per cento) riconducibile a fabbricati utilizzati direttamente dalla PA (circa 222 miliardi) e quindi non disponibili, nel breve-medio termine, per progetti di valorizzazione e dismissione. Il restante 22 per cento è dato in uso, a titolo gratuito o oneroso, a privati (48 miliardi), oppure risulta non utilizzato (12 miliardi) o in ristrutturazione (2 miliardi).

Al 31 dicembre 2018, i beni statali affidati all'Agenzia del Demanio risultano pari complessivamente a 42.866 immobili, fabbricati e terreni, per un valore di circa 60,82 miliardi. In termini di valore, l'85 per cento è costituito da immobili in uso governativo, circa il 12 per cento da beni del demanio storico-artistico e altro patrimonio indisponibile e solo il restante 3 per cento da patrimonio disponibile. Le azioni avviate dall'Agenzia del demanio sugli immobili utilizzati a fini istituzionali sono orientate ad una gestione economica più efficiente, attraverso la razionalizzazione degli spazi in uso e la rinegoziazione dei contratti di locazione. Si tenga conto che le locazioni passive per la PA centrale ammontavano per l'anno 2014 a oltre 900 milioni.

Negli ultimi anni sono stati fatti investimenti che hanno permesso di recuperare immobili pubblici abbandonati e rilasciare progressivamente gli immobili privati per i quali venivano pagati canoni di affitto significativi. A seguito di tale processo, nel 2018 la spesa per canoni complessiva si è ridotta attestandosi a circa 800 milioni. Al completamento degli interventi programmati si prevede di ottenere un risparmio, a regime, di circa 200 milioni rispetto alla spesa sostenuta al 31 dicembre 2014⁷⁴.

⁷² Ai sensi dell'art. 56-bis Decreto legge n. 69/2013.

⁷³ Come definite ai sensi dell'art. 1, co. 2, Decreto legge n. 165/2001.

⁷⁴ L'Agenzia del Demanio, con la medesima finalità di conseguire un risparmio sui costi di affitto del consistente portafoglio immobiliare a suo tempo dismesso e riassunto in locazione dallo Stato, è impegnata nella definizione delle esigenze allocative conseguenti alla scadenza dei contratti di locazione relativi al Fondo Immobili Pubblici (a fine 2022) e al Fondo Patrimonio Uno (a fine 2023).

L’Agenzia del Demanio, anche a seguito del rafforzamento della propria struttura tecnica, si propone di gestire nei prossimi anni 2,3 miliardi - già stanziati dalle vigenti leggi di bilancio- di cui circa 1,1 miliardi per la riqualificazione sismica ed energetica degli immobili statali e 1,2 miliardi destinati alla razionalizzazione degli usi governativi per l’abbattimento della spesa per locazione passiva. Le prime iniziative per la riduzione del rischio sismico sono state avviate dall’Agenzia a dicembre 2018, con la pubblicazione di 24 bandi di gara per oltre 800 immobili distribuiti in 15 Regioni, prevalentemente nelle zone a più alto rischio sismico, per un totale di circa 1,6 milioni di mq ed un importo complessivo di circa 58 milioni per le indagini di vulnerabilità sismica ed energetica (audit), i progetti di fattibilità tecnico ed economica (PFTE) e, in alcuni casi, anche la progettazione definitiva ed esecutiva. Il Piano per la riduzione del rischio sismico sta proseguendo nel 2019 con la pubblicazione di ulteriori bandi per analisi conoscitive dei beni e progettazioni e si attuerà anche con il progressivo avvio delle successive fasi di esecuzione dei relativi interventi di adeguamento/miglioramento sismico, secondo le priorità che emergeranno in esito allo svolgimento dei servizi richiesti e fino a concorrenza della disponibilità dei fondi stanziati.

Per quanto riguarda l’attuazione del federalismo demaniale⁷⁵, l’Agenzia del Demanio ha effettuato 5.244 trasferimenti di immobili nell’ambito di quello ordinario e 150 trasferimenti con il federalismo culturale⁷⁶. La valorizzazione degli immobili pubblici ha avuto un’ulteriore spinta dallo sviluppo dei fondi immobiliari gestiti da INVIMIT Sgr, società interamente partecipata dal MEF. Gli immobili pubblici apportati a detti fondi, al 31 dicembre 2018, hanno un valore in termini di *Asset Under Management*, pari a circa 1.385,1 milioni⁷⁷. A fronte di tali apporti sono state emesse quote che verranno successivamente collocate sul mercato. I proventi generati dalla vendita delle quote dei fondi negli anni in cui le stesse saranno realizzate, se facenti riferimento agli immobili dello Stato potranno essere versati all’entrata del bilancio dello Stato e riassegnate al Fondo per l’Ammortamento di titoli di Stato, mentre quelle relative agli immobili degli altri enti verranno contabilizzati a riduzione del debito dell’ente, contribuendo in tal modo al contenimento del debito pubblico consolidato.

Concessioni

L’attuale panorama delle concessioni di beni e servizi è assai variegato a causa di una frammentazione delle competenze - tra amministrazioni centrali e territoriali - nonché di una regolazione spesso obsoleta, che investe le procedure di rilascio delle concessioni, i parametri di determinazione dei canoni concessori e i relativi meccanismi di riscossione. Con poche eccezioni, il denominatore comune è la scarsa redditività delle concessioni per l’Erario. I canoni imposti non sono, in numerosi casi, correlati ai profitti che i beni dati in concessione producono in capo ai concessionari. Inoltre, può accadere che questi ultimi godano, attraverso il sistema tariffario, di rendimenti garantiti e molto al di sopra di quelli di mercato, anche per

⁷⁵ Previsto all’art. 56-bis Decreto legge n. 69/2013, cvt. in legge n. 98/2013.

⁷⁶ Ex art. 5 co. 5 Decreto legislativo n. 85/2010.

⁷⁷ In particolare: 107,9 milioni per il fondo i3-INAIL, 256 milioni per il fondo i3-Regione Lazio, 75,9 milioni per il fondo i3- Università, 80,8 milioni per il Comparto 8-quater e 64 milioni per il Comparto 8-ter del fondo i3-Sviluppo Italia; 284 milioni per il fondo i3-Inps, 17,4 milioni per il fondo i3-Silver, 488,3 milioni per il fondo i3-Patrimonio Italia e 10,8 milioni per il fondo i3-Valore Italia.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

effetto di limiti nelle capacità di controllo da parte dei soggetti pubblici competenti sui livelli degli investimenti previsti/effettuati. Il Governo si propone pertanto di avviare approfondimenti specifici, coinvolgendo le amministrazioni competenti al rilascio e al controllo delle concessioni, le autorità di regolazione ed esperti indipendenti dei vari settori, in modo da promuovere idonee strategie di intervento. I maggiori introiti che potrebbero derivarne sono, allo stato attuale, difficilmente quantificabili. È ipotizzabile, tuttavia, che efficaci interventi abbiano impatti positivi per la finanza pubblica.

Il Governo studierà un'ipotesi in cui maggiori proventi generati dalla razionalizzazione delle concessioni potrebbero afferire al Fondo di Ammortamento del Debito Pubblico, unitamente ai maggiori proventi delle dismissioni immobiliari e delle alienazioni di quote di società partecipate. Nell'ambito dello stesso processo, parte dei maggiori introiti riferibili alle concessioni rilasciate dalle amministrazioni locali potrebbero essere vincolati alla riduzione del loro indebitamento. Ciò contribuirebbe alla realizzazione dei proventi da dismissioni attualmente incorporati nelle proiezioni del debito pubblico.

Riforma delle società partecipate

Il processo di riforma delle società partecipate è stato avviato con l'emanazione, a giugno 2016, del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica⁷⁸, con lo scopo di ridurre il ricorso, da parte degli enti pubblici, allo strumento societario per l'erogazione di servizi; in questo ambito, nel Testo Unico sono stati definiti specifici criteri qualitativi e quantitativi entro i quali è ammessa la detenzione di partecipazioni in società da parte di una PA.

In base a quanto previsto dalla normativa di riforma, le amministrazioni pubbliche hanno effettuato, entro il 30 settembre 2017, una ricognizione straordinaria delle partecipazioni detenute, individuando quelle da sottoporre a misure di razionalizzazione. Gli esiti di tale ricognizione sono stati comunicati al Dipartimento del Tesoro del MEF, attraverso l'applicativo informatico *Partecipazioni*⁷⁹.

Tale processo di ricognizione straordinaria ha evidenziato la detenzione, da parte di circa 8.200 enti, di più di 32.000 partecipazioni, riconducibili a circa 5.700 società.

In questo contesto, per 7.845 partecipazioni le amministrazioni pubbliche hanno individuato varie misure di razionalizzazione, fra le quali la cessione a titolo oneroso di circa 3.100 partecipazioni, da realizzare, in virtù di specifica disposizione del Testo Unico, entro il 30 settembre 2018. Al fine di verificare l'effettiva implementazione di questo profilo della riforma, la struttura del MEF di indirizzo, monitoraggio e controllo sull'attuazione del Testo Unico ha attivato una speciale rilevazione di dati per censire le alienazioni effettivamente avvenute e riscontrarne il relativo introito finanziario.

La rilevazione ha evidenziato l'avvenuta alienazione, alla data del 30 settembre 2018, di 572 partecipazioni (circa il 18 per cento del totale delle alienazioni programmate) che hanno generato un introito pari a 419 milioni. Per le

⁷⁸ Decreto legislativo n. 175/2016.

⁷⁹ L'applicativo *Partecipazioni* è stato realizzato dal Dipartimento del Tesoro nell'ambito del progetto *Patrimonio della PA*, avviato per la ricognizione degli asset delle Amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 2, co. 222, della Legge n. 191 del 2009.

restanti partecipazioni, alla medesima data, le operazioni di alienazione erano ancora da avviare o in corso oppure si erano concluse negativamente (ad es. per asta pubblica andata deserta).

Alla luce di ciò, nel rispetto del quadro ordinamentale vigente, sarà rafforzato il coordinamento con gli altri soggetti coinvolti nell'attuazione del Testo Unico (come la Corte dei conti) per promuovere un maggiore livello di adempimento alle disposizioni della riforma.

In quest'ottica, va segnalato che le pubbliche amministrazioni hanno effettuato, entro il 31 dicembre 2018, la razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute alla data del 31 dicembre 2017. La trasmissione alla struttura di monitoraggio dei piani di razionalizzazione periodica, nonché dei dati relativi a tali partecipazioni, è attualmente in corso attraverso il citato applicativo 'Partecipazioni'⁸⁰.

III.4 GIUSTIZIA E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Giustizia

Negli ultimi anni è stato gradualmente eroso il consistente arretrato dei procedimenti civili pendenti e questo *trend* positivo si conferma anche per il 2018: se alla fine del 2017 erano circa 3.572.870 le cause civili pendenti, alla data del 31 dicembre 2018 il totale nazionale dei fascicoli pendenti è risultato pari a 3.460.764⁸¹.

Tuttavia, i tempi necessari per risolvere le cause civili rimangono tra i più elevati dell'UE, in tutte le fasi del processo. Il permanere delle criticità dovute alla durata dei processi (ultra-annuale in Cassazione, ultra-biennale in Appello e ultra-triennale in Tribunale) induce la necessità di programmare interventi normativi idonei a garantire una più celere definizione delle controversie e una più significativa riduzione delle pendenze.

A tal fine si metteranno in campo molteplici azioni, sia in campo penale sia in ambito civile, accompagnate da investimenti strutturali per far fronte alle carenze di organico per magistrati e personale amministrativo⁸². Verrà inoltre potenziato il processo telematico: sono già in corso di svolgimento le relative gare per lo sviluppo dei sistemi dell'area civile e penale e per l'assistenza.

⁸⁰ La legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019) ha introdotto taluni interventi modificativi del TUSP che ne hanno modificato l'ambito di operatività. In particolare, è stata concessa la possibilità di mantenere fino al 2021 le partecipazioni che le Amministrazioni pubbliche avrebbero dovuto alienare entro il 2018, in base ai risultati della revisione straordinaria effettuata ai sensi dell'art. 24 del TUSP (art. 1, comma 723), qualora sia riscontrato per le stesse un utile medio positivo nel triennio precedente."

⁸¹ Al netto dell'attività del giudice tutelare, degli accertamenti tecnici preventivi in materia previdenziale e delle verbalizzazioni di dichiarazioni giurate.

⁸² Già nel corso del 2018 sono state adottate numerose iniziative per far fronte alle carenze di personale, sia consentendo l'ingresso di nuove professionalità e favorendo la riqualificazione, la formazione e la progressione del personale amministrativo, sia aumentando le piante organiche degli uffici del personale di magistratura. Va inoltre rilevata l'adozione, nella Legge di Bilancio per il 2019, di misure concernenti l'incremento delle risorse del personale di magistratura, attraverso l'ampliamento della dotazione organica di 600 unità, nonché del personale amministrativo non dirigenziale presso gli uffici giudiziari (2903 unità). In continuità con tali provvedimenti e per far fronte alle scoperture di organico derivanti dai pensionamenti, in deroga al blocco delle assunzioni previsto nella stessa Legge di Bilancio per il 2019, è stata introdotta una disciplina di semplificazione delle procedure di reclutamento del personale amministrativo e una correlata anticipazione del termine fissato in bilancio per l'assunzione del medesimo personale.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

Le evidenze statistiche e le esperienze comparate, valutate in funzione della stretta connessione esistente tra la competitività del Paese, come percepita dagli investitori internazionali, e i tempi della giustizia, suggeriscono di intervenire sul processo civile: il testo di **riforma del rito civile**, in fase avanzata di elaborazione, propone una radicale semplificazione del processo civile monocratico tratteggiando un unico rito semplificato modellato sullo schema procedimentale del rito sommario di cognizione, con alcune integrazioni ispirate al rito del lavoro. Il disegno di legge conterrà anche la delega al Governo per la riforma complessiva del Codice di procedura civile, al fine di introdurre analoghi meccanismi semplificatori per le cause riservate alla decisione del tribunale in composizione collegiale e per il giudizio dinanzi al giudice di pace e di secondo grado⁸³. Il rito semplificato si ispira ai principi del *case management*, con l'intento di realizzare un processo nel quale sia consentito al giudice e alle parti di modulare tempi ed adempimenti processuali sulla base dell'effettiva complessità della controversia e delle reali esigenze difensive.

L'intervento di riforma investirà anche gli istituti della mediazione obbligatoria e della negoziazione assistita. Con riferimento alla mediazione obbligatoria, l'obiettivo è di mantenerla come condizione di procedibilità solo nei settori in cui si è dimostrata efficace, come ad esempio i patti di famiglia, i diritti reali, l'affitto d'azienda, le controversie in materia successoria. Nell'ambito della procedura di negoziazione assistita, invece, si prevede la possibilità di svolgere attività istruttoria e di utilizzare - nel caso in cui non si pervenga ad una soluzione transattiva - gli elementi di prova ottenuti nel giudizio che si andrà ad instaurare, con effetti positivi sulla sua durata. L'attuazione di tali misure risponderebbe alla fondamentale esigenza di garantire una giustizia sicuramente più efficiente, nel solco delle richieste derivanti dalle rilevazioni internazionali e, in particolare, dal rapporto *Doing Business* della Banca Mondiale.

Nell'anno appena trascorso pari attenzione è stata dedicata anche al settore della **giustizia penale**, con interventi che hanno interessato sia profili normativi di carattere sostanziale e processuale, sia fondamentali profili organizzativi indispensabili per potenziare l'efficienza del processo.

Le principali direttrici di intervento sono state individuate nella necessità di garantire il rispetto dei principi costituzionali della certezza della pena e della ragionevole durata del processo, nonché nel riordino di talune categorie di reati, in particolare, di quelli contro la PA. Alcuni di questi obiettivi sono stati raggiunti con l'adozione della Legge per il **contrasto della corruzione** (cd 'Spazzacorrotti'), in cui si rivedono istituti quali la pena accessoria, l'interdizione dai pubblici uffici per alcuni reati contro la PA e l'incapacità a contrattare con essa in presenza di tali reati (per i dettagli si veda *focus*).

Con la stessa legge, si è inoltre provveduto a una rivisitazione complessiva della **prescrizione**, non limitata ai reati contro la PA, nella consapevolezza che una riforma seria ed equilibrata dell'istituto costituisca una priorità per il sistema giudiziario⁸⁴.

È allo studio, inoltre, un Disegno di legge delega di riforma della disciplina del processo penale, con l'obiettivo di assicurare la ragionevole durata del processo e

⁸³ La delega sarà esercitata con l'adozione dei relativi decreti legislativi entro giugno 2019.

⁸⁴ Nell'anno 2017 i procedimenti prescritti sono stati 125.551, dei quali il 25,8 per cento in grado di appello, con un'incidenza del 9,4 per cento sul totale dei procedimenti, in crescita rispetto al 2016 (8,7 per cento). I dati del primo semestre 2018 confermano l'incidenza percentuale del 9,4 per cento.

recuperare l'efficienza dell'intero sistema, nel rispetto delle regole del 'giusto processo' di cui il codice del 1988 è espressione positiva. Il tavolo tecnico istituito presso il Ministero della Giustizia sta procedendo in un costante confronto con le categorie professionali interessate (magistrati e avvocati) e con gli studiosi del processo penale, focalizzando l'attenzione su interventi in grado di calmierare il carico giudiziario, attraverso la riattivazione o la rimodulazione di meccanismi processuali deflattivi e l'adozione di misure che consentano di semplificare e velocizzare il procedimento penale.

La Camera dei Deputati ha, inoltre, approvato un Disegno di legge che esclude dall'ambito di applicabilità del giudizio abbreviato i delitti puniti con la pena dell'ergastolo, come ad esempio quelli di omicidio aggravato, sequestro di persona e strage. La norma non incide sulle garanzie e sui diritti della difesa: se infatti, in sede di udienza preliminare si rende ammissibile il giudizio abbreviato, l'imputato può chiederlo entro 15 giorni.

FOCUS

Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici (Legge 'Spazzacorrotti').

La Legge n.3/2019 è intervenuta sulla disciplina della lotta alla corruzione incidendo sia sugli istituti di diritto sostanziale sia sugli aspetti processuali connessi alla repressione dei reati contro la PA. La legge modifica inoltre la disciplina della prescrizione⁸⁵ e introduce una serie di disposizioni in materia di trasparenza e controllo dei partiti e dei movimenti politici.

La prima parte del testo riguarda i **reati contro la PA** e la disciplina della prescrizione del reato; per quanto riguarda il primo aspetto, tra le novità di maggiore rilievo vanno segnalate:

- l'interdizione perpetua dai pubblici uffici e l'incapacità in perpetuo di contrarre con la PA per coloro che sono stati condannati ad oltre 2 anni di reclusione. L'interdizione e il divieto di contrarre vanno, invece, da 5 a 7 anni se viene inflitta la reclusione per un tempo non superiore a due anni e da 1 a 5 anni se ricorrono le circostanze attenuanti previste dal Codice Penale;
- si stabilisce che la sospensione condizionale e la riabilitazione non producono effetti sulle pene accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrattare con la PA. Per quanto riguarda la riabilitazione, decorsi almeno 7 anni dalla stessa, la pena accessoria perpetua è dichiarata estinta in caso di buona condotta;
- l'incapacità di contrarre con la PA è introdotta anche come misura interdittiva, che si applica all'imputato prima della condanna;
- viene inasprita la pena per i delitti di corruzione per l'esercizio della funzione e di appropriazione indebita;
- viene modificata la disciplina della riparazione pecuniaria conseguente a condanne per reati contro la PA, in particolare estendendo l'obbligo di pagamento anche al privato corruttore;
- viene prevista una causa di non punibilità per colui che collabora con la giustizia, a patto che vi sia una confessione spontanea che intervenga prima che l'interessato abbia notizia di una indagine a suo carico e comunque entro 4 mesi dalla commissione del reato;
- si prevede la possibilità di perseguire, senza una richiesta del Ministro della Giustizia e in assenza di una denuncia di parte, i cittadini italiani o stranieri che commettono alcuni reati contro la PA all'estero;
- si introduce la figura dell'agente sotto copertura nelle operazioni di polizia anche per i reati contro la PA (come previsto dalla Convenzione Onu del 2003);
- viene consentito l'utilizzo delle intercettazioni, anche mediante dispositivi elettronici portatili (cd Trojan) nei procedimenti per reati contro la PA;

⁸⁵ L'entrata in vigore della riforma della prescrizione è fissata al 1 gennaio 2020.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

- si consente al giudice dell'impugnazione di accertare la responsabilità dell'imputato nonostante la prescrizione del reato al fine di provvedere comunque alla confisca allargata del denaro o dei beni frutto dell'illecito;
- il 'millantato credito' viene abrogato come fattispecie autonoma di reato ed assorbito nel 'traffico di influenze illecite';
- i reati di corruzione tra privati e istigazione alla corruzione tra privati diventano perseguibili d'ufficio, senza la necessità di una querela da parte della vittima;

Per quanto riguarda la prescrizione, la legge introduce le seguenti novità:

- in caso di reato continuato, il provvedimento individua nel giorno di cessazione della continuazione il termine di decorrenza della prescrizione;
- viene sospeso il corso della prescrizione dalla data di pronuncia della sentenza di primo grado (sia di condanna che di assoluzione) o dal decreto di condanna, fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o alla data di irrevocabilità del citato decreto.

La seconda parte del provvedimento reca disposizioni volte a rafforzare la **trasparenza dei partiti e dei movimenti politici**, con particolare riguardo alle erogazioni effettuate in loro favore ed alle candidature presentate alle consultazioni elettorali.

Centrale è anche il tema del diritto della crisi d'impresa: a gennaio 2019, è stato approvato il decreto legislativo di attuazione della 'delega⁸⁶ al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza', con l'obiettivo di realizzare un moderno sistema dell'insolvenza, incentivare l'emersione tempestiva della crisi anche mediante il ricorso a misure premiali, agevolare l'esdebitazione anche dei piccoli imprenditori e dei consumatori e favorire soluzioni della crisi incentrate sulla prosecuzione dell'attività aziendale (per i dettagli si veda *focus*).

FOCUS

Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza⁸⁷

Il Decreto legislativo n.14/2019 ha dato attuazione alla legge delega per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza approvata ad ottobre 2017. Il Codice - destinato a sostituire integralmente la legge fallimentare del 1942 - introduce una disciplina organica della materia, finora frammentata in diversi provvedimenti, per realizzare un sistema unitario e coerente dell'insolvenza che consenta una migliore tutela del ceto creditorio ed offra all'imprenditore una seconda opportunità. Tra le novità di maggiore rilievo vanno segnalate:

- la sostituzione del termine fallimento con quello di liquidazione giudiziale per evitare la stigmatizzazione sociale e personale che il concetto di fallimento evoca ed affermare una nuova cultura dell'insolvenza come evenienza fisiologica nel ciclo vitale di un'impresa, da prevenire ed eventualmente regolare al meglio;
- l'introduzione di una fase preventiva di allerta che può risolversi in un vero e proprio servizio di composizione assistita della crisi, attraverso il ricorso a procedure di natura non giudiziale e confidenziale gestite da organismi appositamente costituiti presso ciascuna Camera di Commercio⁸⁸. La disciplina introduce misure premiali per l'imprenditore che faccia emergere tempestivamente la situazione di crisi e prevede un sistema di controlli e segnalazioni interno all'impresa oltre a un obbligo di segnalazione a carico dell'Agenzia delle entrate e dell'Inps. Per facilitare l'emergere dei primi sintomi di crisi, sono state apportate delle modifiche al Codice Civile, come la previsione, a carico dell'imprenditore, di dotare la propria impresa di un sistema informativo interno idoneo e la reintroduzione dell'obbligo per le s.r.l. che raggiungano determinati limiti dimensionali di dotarsi del collegio sindacale;

⁸⁶ Legge 19 ottobre 2017 n. 155.

⁸⁷ Decreto legislativo n. 14/2019.

⁸⁸ OCRI, organismi di composizione della crisi d'impresa.

- la creazione della figura di un giudice specializzato per le procedure concorsuali delle grandi imprese: è stata attribuita ai tribunali sede delle sezioni specializzate in materia di imprese la competenza per le procedure di amministrazione straordinaria e per le procedure che riguardano gruppi di imprese di rilevanti dimensioni. Viene inoltre prevista l'istituzione presso il Ministero della Giustizia di un apposito albo dei curatori, commissari giudiziali e liquidatori;
- la razionalizzazione dell'istituto del concordato preventivo nell'intento di favorire il ricorso al concordato in continuità aziendale, quale strumento di conservazione dell'impresa. Il concordato liquidatorio diviene invece ammissibile nei soli casi in cui è previsto l'apporto di risorse esterne che aumentino in misura apprezzabile la soddisfazione dei creditori;
- viene esteso l'ambito applicativo dell'istituto dell'accordo di ristrutturazione con intermediari finanziari: si prevede che il debitore possa avvalersi di tale strumento anche con riguardo a creditori diversi da quelli finanziari, purché portatori di interessi omogenei, allo scopo di favorire un processo decisionale più rapido;
- nelle insolvenze di minore portata, per facilitare l'accesso all'esdebitazione, si prevede che la liberazione dai debiti abbia luogo di diritto – cioè senza la pronuncia di un apposito provvedimento del giudice - ferma la possibilità per i creditori di opporsi;
- è stata rivista la disciplina della composizione delle crisi da sovraindebitamento⁸⁹: data la quasi totale disapplicazione di questo istituto nel nostro Paese, si è deciso di conferirgli maggiore peso, per dare al debitore nuove opportunità nel mondo del lavoro, evitando di precludergli ogni prospettiva futura. Poiché alla determinazione di una situazione di sovraindebitamento del consumatore concorre spesso il creditore, mediante la violazione di specifiche regole di condotta, si è previsto di responsabilizzare il soggetto concedente il credito attraverso la predisposizione di sanzioni principalmente di tipo processuale;
- introduzione di misure per la crisi e l'insolvenza dei gruppi di imprese per colmare una grave lacuna dell'attuale legge fallimentare che ignora del tutto il fenomeno. La nuova disciplina introduce delle disposizioni volte a consentire lo svolgimento di una procedura unitaria per la trattazione della crisi e dell'insolvenza delle plurime imprese del gruppo, individuando, ove possibile, un unico tribunale competente nonché un assetto unitario degli organi della procedura;
- l'assoggettamento dell'imprenditore agricolo alle procedure di sovraindebitamento, compresa una procedura liquidatoria semplificata - la liquidazione controllata - per tenere conto della specificità dell'attività agricola, soggetta non solo ai rischi legati all'andamento del mercato, ma anche a quelli dell'ambiente naturale.

Infine, si sta intervenendo per migliorare le condizioni e il funzionamento del **sistema penitenziario**, con l'obiettivo di realizzare un processo di riqualificazione che permetta di superare le carenze strutturali delle carceri. Particolare impegno si sta rivolgendo alla razionalizzazione e modernizzazione del patrimonio demaniale in uso all'Amministrazione penitenziaria, con l'obiettivo sia di conferire adeguate condizioni di dignità e vivibilità ai detenuti e agli operatori in carcere, sia di contrastare l'emergenza del sovraffollamento⁹⁰.

Funzionale all'esigenza di assicurare un apprezzabile grado di sicurezza e dignitose condizioni di permanenza all'interno degli istituti detentivi è anche il tema del personale dell'amministrazione penitenziaria. A tal fine la Legge di Bilancio per il 2019 consentirà l'assunzione di nuovo personale dirigenziale, tecnico e amministrativo, oltre a numerose unità del Corpo di polizia penitenziaria.

⁸⁹ Questa procedura riguarda i soggetti esclusi dal fallimento che non riescano più a fronteggiare i loro debiti come gli imprenditori privi dei requisiti dimensionali per poter fallire e i cd debitori civili (i comuni cittadini ad esempio).

⁹⁰ Tale impegno si è tradotto, da ultimo, nella adozione di misure specifiche in materia di edilizia penitenziaria contenute nel decreto semplificazione.

Pubblica Amministrazione

Nel recente passato si è assistito a riforme della PA che ancora oggi stentano a manifestare i propri risultati, sia in termini di qualità dei servizi sia in termini di riduzione dei costi amministrativi e burocratici. Il Governo intende agire in maniera mirata per rispondere alla disomogeneità che caratterizza le realtà delle pubbliche amministrazioni in Italia, che si muovono con diverse velocità e diversi gradi di efficienza. Il provvedimento che risponde a questa esigenza è il Disegno di legge⁹¹ recante ‘Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell’assenteismo⁹²’. Con questa misura si intendono individuare soluzioni concrete per garantire l’efficienza delle pubbliche amministrazioni, il miglioramento immediato dell’organizzazione amministrativa e l’incremento della qualità dei servizi erogati dalle stesse (per i dettagli si veda *focus*).

Tale esigenza investe sia il livello centrale che la PA locale, motore dello sviluppo territoriale, per la quale è necessario ripensare le procedure di risanamento finanziario sbloccando contemporaneamente il *turn over* e rafforzando le competenze della dirigenza locale.

FOCUS

Misure per l’efficienza della PA (Disegno di legge ‘Concretezza’)⁹³

Ad ottobre 2018 è stato approvato il Disegno di legge contenente misure volte a favorire l’efficienza delle Pubbliche Amministrazioni per prevenire il fenomeno dell’assenteismo nonché per garantire assunzioni mirate e favorire il ricambio generazionale in tempi rapidi. Il Decreto legge risponde all’obiettivo di modernizzare la PA, circoscrivendone le aree di improduttività e valorizzandone le numerose punte di eccellenza. A questo scopo, il provvedimento contiene misure per il miglioramento dell’efficienza della PA e degli strumenti di verifica dell’osservanza dell’orario di lavoro dei dipendenti pubblici e misure per la rimodulazione delle risorse destinate al trattamento economico accessorio dei dipendenti pubblici e di quelle relative a nuove assunzioni, con la determinazione a questo scopo di modalità semplificate.

Più in dettaglio, il disegno di legge prevede:

- l’istituzione, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, del ‘Nucleo della Concretezza’ con il compito di assicurare la concreta realizzazione delle misure indicate in un apposito Piano triennale per il miglioramento dell’efficienza della PA. Il Piano dovrà contenere: i) le azioni dirette a garantire la corretta applicazione delle disposizioni in materia di organizzazione e funzionamento delle Pubbliche Amministrazioni e la conformità dell’attività amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento; ii) misure per implementare l’efficienza delle Pubbliche Amministrazioni, con indicazione dei tempi per la realizzazione delle azioni correttive; iii) le modalità di svolgimento delle attività del Nucleo nei confronti delle Regioni, degli enti strumentali regionali, degli enti del Servizio sanitario regionale e degli enti locali;
- l’introduzione di strumenti di verifica biometrica dell’identità e di videosorveglianza degli accessi (impronte digitali o iride) in sostituzione dei diversi sistemi di rilevazione automatica attualmente in uso, per verificare le presenze dei lavoratori pubblici;
- l’adeguamento dei fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale dipendente della PA in proporzione al numero delle nuove assunzioni;
- la sostituzione dei buoni pasto erogati sulla base delle Convenzioni BP 7 e BPE 1, stipulate da Consip S.p.A. e risolte per inadempimento;
- la possibilità, per le Amministrazioni dello Stato, per le agenzie e per gli enti pubblici non economici, di assumere personale a tempo indeterminato in misura pari al 100 per cento del personale cessato dal servizio nell’anno precedente. Le assunzioni dovranno essere

⁹¹ Collegato alla Legge di Bilancio per il 2019.

⁹² Approvato dal Consiglio dei Ministri il 25 ottobre 2018 e attualmente all’esame del Parlamento.

⁹³ AC 1433.

rivolte prioritariamente a figure professionali con elevate competenze in specifiche materie quali la digitalizzazione, la semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi, la gestione dei fondi strutturali, la contrattualistica pubblica, la qualità dei servizi pubblici, il controllo di gestione e l'attività ispettiva;

- la possibilità, per le predette amministrazioni, di procedere, nel triennio 2019-2021, all'effettuazione di assunzioni, mediante scorrimento delle graduatorie ovvero tramite apposite procedure concorsuali indette in deroga alla normativa vigente in materia di mobilità del personale e senza la necessità della preventiva autorizzazione, da svolgersi secondo procedure semplificate e più celeri.

Con il Decreto legge in materia di semplificazioni⁹⁴, si è inteso introdurre misure volte a ridurre i costi per cittadini e imprese attraverso procedure amministrative telematiche uniformi sul territorio, eliminando incertezze applicative e facilitando la fruizione dei servizi e l'attività di impresa (per i dettagli si veda *focus*).

FOCUS Misure in materia di semplificazioni

A febbraio è stato convertito in legge il Decreto legge n. 135/2018 che introduce misure in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e la PA prevedendo:

- modifiche al Codice di Procedura Civile in materia di esecuzione forzata nei confronti dei soggetti creditori della PA. In pratica, il debitore ha la possibilità di sostituire i beni pignorati con una somma monetaria comprensiva delle spese di esecuzione e dell'importo dovuto al creditore pignorante e agli altri creditori eventualmente intervenuti a titolo di capitale, interessi e spese. Inoltre il debitore può continuare ad abitare l'immobile pignorato in attesa dell'espropriazione forzata;
- disposizioni in materia di semplificazione e accelerazione delle procedure negli appalti pubblici sotto la soglia comunitaria (in particolare si modificano i motivi di esclusione dell'operatore economico dalla partecipazione alle procedure d'appalto (per maggiori dettagli si veda *focus* sui contratti pubblici));
- la soppressione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) a partire dal 1° gennaio 2019; conseguentemente, non sono dovuti i contributi a carico degli operatori iscritti per il funzionamento del sistema. Fino alla definizione ed alla piena operatività di un nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti organizzato e gestito direttamente dal Ministero dell'Ambiente, i soggetti obbligati all'iscrizione al SISTRI garantiscono la tracciabilità dei rifiuti effettuando i tradizionali adempimenti (anche in formato digitale) previsti dal Decreto legislativo n. 152/2006;
- ai fini dell'attuazione degli obiettivi di cui all'Agenda Digitale Italiana anche in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea, la gestione della piattaforma tecnologica per l'interconnessione e l'interoperabilità tra la PA e i prestatori di servizi di pagamento abilitati⁹⁵, così come lo svolgimento dei compiti che la riguardano, sono trasferiti dall'AgID ad una società per azioni interamente partecipata dallo Stato, da costituirsi entro centoventi giorni, sulla base di direttiva del Presidente del Consiglio (per l'indicazione degli obiettivi) e di decreto del medesimo Presidente (per la definizione di criteri e modalità);

Il 28 febbraio, inoltre, il Consiglio dei Ministri ha approvato dieci disegni di legge contenenti deleghe al Governo in materia di semplificazione e codificazioni. I disegni di legge, che fanno seguito e superano, ampliandone la portata, il disegno di legge in materia di semplificazione approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri a dicembre 2018, recano disposizioni in

⁹⁴ Approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 dicembre 2018 (Decreto legge n. 135/2018) e convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 12/2019

⁹⁵ La piattaforma ha lo scopo di assicurare l'autenticazione dei soggetti interessati all'operazione da svolgere in tutta la gestione del processo di pagamento. Infatti la disciplina vigente dispone che i soggetti abilitati eseguono pagamenti a favore delle PA attraverso l'utilizzo della piattaforma. Le PA sono obbligate ad accettare, tramite la piattaforma, i pagamenti spettanti a qualsiasi titolo attraverso sistemi di pagamento elettronico e consentono di effettuare pagamenti elettronici tramite la piattaforma anche per il pagamento spontaneo di tributi.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

materia di: *i*) semplificazione e codificazione in diversi settori⁹⁶ tra cui attività economiche e sviluppo economico, energia e fonti rinnovabili, edilizia e governo del territorio, ambiente, acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, cittadinanza e innovazione digitale, prevenzione della corruzione, giustizia tributaria e sistema tributario e contabile dello Stato, tutela della salute. Si prevede l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di una Commissione permanente cui è attribuito il compito di assicurare in concreto l'attuazione delle misure di semplificazione, nonché il riordino dell'Unità per la semplificazione istituita con il Decreto legge n. 181/2006; *ii*) contratti pubblici, al fine di rendere la normativa più semplice e chiara, nonché a limitarne le dimensioni e i rinvii alla normazione secondaria; *iii*) revisione del Codice Civile per quel che riguarda i contratti, i rapporti tra le parti, la successione e la responsabilità contrattuale ed extracontrattuale; *iv*) agricoltura con disposizioni che modificano, tra l'altro, la normativa di regolazione dei mercati per assicurare il funzionamento delle regole della concorrenza e favoriscono la crescita dimensionale delle imprese agricole, lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile e l'ammodernamento delle filiere agroalimentari; *v*) turismo, al fine di riorganizzare e coordinare le disposizioni per settori omogenei o per specifiche attività o gruppi di attività mediante l'aggiornamento del Codice che disciplina l'ordinamento e il mercato del turismo; *vi*) disabilità al fine di promuovere, tutelare e garantire il pieno ed eguale godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali da parte della persona con disabilità e porre le condizioni affinché sia effettivamente rimosso qualsiasi ostacolo che ne limiti o impedisca la piena e libera partecipazione alla vita economica, sociale e culturale della Nazione; *vii*) lavoro, prevedendo, tra l'altro, una semplificazione degli adempimenti posti in capo al datore di lavoro in ordine agli obblighi di formazione per quanto riguarda l'apprendistato e l'introduzione di disposizioni in materia di servizi per l'impiego e di politiche del lavoro al fine di razionalizzare le funzioni e i compiti in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali; *viii*) istruzione, università, alta formazione artistica musicale e coreutica e di ricerca con l'introduzione di una serie di disposizioni che riguardano ad esempio, la razionalizzazione, anche attraverso fusioni o soppressioni, di enti, agenzie, organismi comunque denominati, ma anche la modifica della disciplina degli organi collegiali territoriali della scuola, in modo da definirne competenze e responsabilità, eliminando duplicazioni e sovrapposizione di funzioni; *ix*) ordinamento militare, con l'obiettivo di ridurre le disposizioni legislative per migliorare la qualità della regolazione e rendere effettiva la semplificazione organizzativa e procedimentale dell'amministrazione; *x*) spettacolo, con la redazione di un apposito 'Codice dello spettacolo'- contenente una nuova disciplina complessiva dello spettacolo dal vivo nelle sue diverse espressioni, al fine di conferire al settore un assetto più efficace, organico e conforme ai principi di semplificazione delle procedure amministrative e ottimizzazione della spesa e volto a migliorare la qualità artistico-culturale delle attività, incentivandone la produzione, l'innovazione, nonché la fruizione da parte della collettività - e con la modifica del Codice dei beni culturali e del paesaggio al fine di consentire un riordino sistematico della materia e del necessario adeguamento alle riforme intervenute successivamente all'emanazione del Codice, come il Codice dei contratti pubblici e quello del terzo settore.

Nella PA è necessario ripartire dalla dirigenza, rimasta esclusa dalla recente riforma del lavoro pubblico, riconoscendo il merito, favorendo la formazione continua, anche nel settore delle tecnologie digitali, stimolando il raggiungimento degli obiettivi e definendo chiaramente i criteri di valutazione della *performance*. In tal modo i responsabili dei processi e le figure manageriali e dirigenziali saranno spinti a stimolare il cambiamento e a promuoverlo, contribuendo a migliorare il sistema che coordinano. Questo avverrà in ogni ambito e settore della PA e rappresenterà la chiave di valutazione dei dipendenti pubblici.

⁹⁶Gli altri settori sono: energia e fonti rinnovabili, edilizia e governo del territorio, ambiente, servizio civile universale e soccorso alpino, obblighi di pubblicità, trasparenza, diffusione di informazioni da parte della PA, tutela della salute.

FOCUS**Riforma della Pubblica Amministrazione e della dirigenza pubblica**

Il Consiglio dei Ministri del 14 febbraio 2019 ha approvato il Disegno di legge '*Deleghe al Governo per il miglioramento della Pubblica Amministrazione*', che delega il Governo, entro 18 mesi dall'approvazione da parte del Parlamento, ad adottare uno o più decreti legislativi per il miglioramento della PA, con particolare riguardo a una complessiva riforma del lavoro pubblico. L'obiettivo del provvedimento è di individuare soluzioni concrete per garantire l'efficienza, il miglioramento dell'organizzazione amministrativa e l'incremento della qualità dei servizi erogati dalle PA, in primo luogo mediante una riforma del rapporto di lavoro pubblico che punti alla valorizzazione del merito, della competenza e delle capacità organizzative e relazionali del personale. In particolare, il disegno di legge interviene sui seguenti aspetti: *i)* accesso al pubblico impiego, al fine di ridefinire, anche mediante la riduzione dei tempi e dei costi delle procedure concorsuali, le modalità di accesso al pubblico impiego, compreso quello alla dirigenza; *ii)* merito e premialità, aggiornando i sistemi di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa delle PA e della qualità dei servizi erogati ai cittadini, assicurando il riconoscimento e la valorizzazione del merito dei dipendenti pubblici rispetto al contributo prestato, anche in funzione del conferimento, rinvio o revoca degli incarichi dirigenziali; nonché individuando specifici percorsi di carriera per il personale, dirigenziale e non, più meritevole; *iii)* dirigenza pubblica, al fine di incentivare la qualità della prestazione lavorativa dei dirigenti, incrementandone la produttività e migliorando l'immagine e l'efficienza della PA; *iv)* razionalizzazione delle procedure di mobilità del personale pubblico e della disciplina degli incarichi ad essi conferibili, favorendo lo scambio di professionalità all'interno della PA e, al contempo, limitando, al fine di salvaguardare la funzionalità della PA, il numero e la tipologia di incarichi autorizzabili; *v)* contrattazione collettiva del pubblico impiego, al fine di ridefinire gli ambiti di intervento della legge, della contrattazione collettiva e della contrattazione individuale, nella disciplina del rapporto di lavoro del personale, valorizzando il principio per cui i dipendenti sono al servizio esclusivo della Nazione. Gli interventi normativi relativi al reclutamento e alla selezione del personale mirano a rendere maggiormente attrattivo il settore pubblico, attraverso la promozione del concorso unico come strumento di reclutamento con cui ridurre i tempi e i costi che le singole amministrazioni impiegano per la selezione del nuovo personale. Le misure si collocano nel quadro, più generale, volto a garantire la continuità nel reclutamento di personale in possesso di conoscenze, competenze e attitudini necessarie a rispondere ai nuovi bisogni, tenuto conto delle evoluzioni tecnologiche, delle nuove modalità di prestazione lavorativa e dell'esigenza di orientare le nuove figure professionali al risultato piuttosto che al mero adempimento della prestazione lavorativa. Con specifico riguardo alla riforma del sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale, nel disegno di legge si prevede: *i)* l'obbligo dei dirigenti di adeguare la propria prestazione lavorativa nella sede di lavoro alle esigenze dell'organizzazione e dell'incarico dirigenziale svolto, nonché a quelle connesse con la corretta gestione e il necessario coordinamento delle risorse umane, anche mediante la presenza quotidiana nella sede di lavoro; *ii)* l'istituzione di un sistema nazionale di valutazione della *performance* coordinato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, finalizzato anche all'individuazione e condivisione delle *best practices* in materia di gestione del ciclo della *performance*; *iii)* il coinvolgimento degli utenti in rapporto diretto con la PA; *iv)* l'utilizzazione di soggetti - anche estranei alla PA - in possesso di un'effettiva competenza in materia di organizzazione amministrativa e di gestione delle risorse umane - nella fase di definizione degli obiettivi, così come in quella del monitoraggio e della valutazione dei risultati conseguiti; *v)* la riconsiderazione della responsabilità disciplinare e dirigenziale in un'ottica di rielaborazione, razionalizzazione e aggiornamento delle previsioni riguardanti le condotte censurabili, che tenga conto anche della rinnovata valorizzazione di quanto accertato dai sistemi di valutazione.

È intenzione del Governo puntare ad un progressivo ma urgente ricambio generazionale nella PA, che necessita di esperti in digitalizzazione, in razionalizzazione e semplificazione dei processi amministrativi, in qualità dei servizi