

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### per le questioni regionali

#### S O M M A R I O

##### INDAGINE CONOSCITIVA:

Sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi.

Audizione del Presidente della regione Valle D'Aosta, Augusto Rollandin, del Presidente del Consiglio regionale della Sardegna, Gianfranco Ganau, e del Presidente della Sezione regionale di controllo per la regione Sardegna della Corte dei conti, Francesco Petronio (*Svolgimento e conclusione*) ..... 174

##### SEDE CONSULTIVA:

Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. C. 3098 Governo, approvato dal Senato (Parere alla I Commissione della Camera) (*Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione e osservazione*) ..... 175

ALLEGATO (*Parere approvato*) ..... 179

##### INDAGINE CONOSCITIVA

*Giovedì 18 giugno 2015. — Presidenza del presidente Gianpiero D'ALIA.*

##### La seduta comincia alle 8.15.

**Sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi.**

**Audizione del Presidente della regione Valle D'Aosta, Augusto Rollandin, del Presidente del Consiglio regionale della Sardegna, Gianfranco Ganau, e del Presidente della Sezione regionale di controllo per la regione Sardegna della Corte dei conti, Francesco Petronio.**

*(Svolgimento e conclusione)*

Gianpiero D'ALIA, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata

anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Introduce, quindi, l'audizione.

Augusto ROLLANDIN, *presidente della regione Valle D'Aosta*, Gianfranco GANAU, *presidente del Consiglio regionale della Sardegna*, e Francesco PETRONIO, *presidente della Sezione regionale di controllo per la regione Sardegna della Corte dei conti*, svolgono una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Interviene quindi, con alcune osservazioni e ponendo domande, il senatore Roberto COTTI (M5S).

Gianpiero D'ALIA, *presidente*, ringrazia gli intervenuti per la loro relazione.

Dichiara quindi conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 9.15.**

**SEDE CONSULTIVA**

*Giovedì 18 giugno 2015. — Presidenza del presidente Gianpiero D'ALIA.*

**La seduta comincia alle 9.15.**

**Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.**

**C. 3098 Governo, approvato dal Senato.**

(Parere alla I Commissione della Camera).

*(Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione e osservazione).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Il senatore Albert LANIECE Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE), *relatore*, fa presente che la Commissione è tenuta a rendere alla I Commissione (Affari costituzionali) della Camera il parere, per i profili di competenza, sul disegno di legge del Governo recante Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, approvato dal Senato.

Il disegno di legge all'esame, collegato alla manovra di finanza pubblica, è stato approvato dal Senato il 30 aprile 2015, apportando al testo licenziato dal Consiglio dei ministri, e sul quale la Commissione si esprime in prima lettura, numerose modifiche.

Osserva quindi che alcune delle modifiche apportate dal Senato al testo licenziato dal Consiglio dei ministri sono andate nel senso di recepire i rilievi espressi dalla Commissione per le questioni regionali in prima lettura, sia con riferimento al riordino delle funzioni e dei finanziamenti delle Camere di Commercio, sia in relazione alla salvaguardia delle competenze delle autonomie speciali con particolare riferimento alle attribuzioni spettanti ai rispettivi Corpi forestali nonché quelle assegnate ai presidenti delle regioni speciali e province autonome in materia di funzioni prefettizie.

Il disegno di legge consta di diciotto articoli, ripartiti in quattro Capi, che contengono prevalentemente deleghe legislative da esercitare in massima parte nei dodici mesi successivi all'approvazione della legge.

Il capo I concerne le semplificazioni amministrative.

In particolare, gli articoli 1, 2, 4 e 6, recano deleghe al Governo in materia di: carta della cittadinanza digitale; conferenza di servizi; segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso, autorizzazione espressa e comunicazione preventiva; revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza.

Gli articoli 3 e 5 novellano invece la legge 7 agosto 1990, n. 241, introducendovi l'articolo 17-*bis*, che disciplina il silenzio assenso in tutti i casi in cui è prevista l'acquisizione di assenti, concerti o nulla osta tra amministrazioni pubbliche e novellando gli articoli 19, 21 e 21-*nonies*, in materia di autotutela amministrativa.

Il capo II è dedicato all'organizzazione delle amministrazioni pubbliche.

In particolare, l'articolo 7 delega il Governo a ridisciplinare la Presidenza del Consiglio dei ministri, i Ministeri, le agenzie governative nazionali e gli enti pubblici non economici nazionali, mentre l'articolo 8 delega il Governo al riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio.

Il capo III riguarda il personale e si compone di tre articoli.

Gli articoli 9 e 10 delegano il Governo ad una riforma della dirigenza pubblica ed alla semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca, mentre l'articolo 11 impone alle amministrazioni pubbliche di adottare misure per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Il capo IV, rubricato «Deleghe per la semplificazione normativa», contiene in realtà anche disposizioni ulteriori.

In particolare: l'articolo 12 reca procedure e criteri comuni per l'esercizio di deleghe legislative di semplificazione nei seguenti ambiti: lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e con-

nessi profili di organizzazione amministrativa; partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche; servizi pubblici locali di interesse economico generale.

Gli articoli 13, 14 e 15 contengono i principi e criteri direttivi specifici per l'esercizio di ciascuna delega, mentre l'articolo 16 delega il Governo a modificare ed abrogare disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi.

Gli articoli 17 e 18 contengono infine disposizioni di carattere generale: la clausola di salvaguardia delle competenze delle Regioni e Province autonome; le disposizioni di natura finanziaria.

Con riferimento alle disposizioni di maggior interesse per la Commissione, segnala gli articoli 7, 8, 9, 13 e 17.

In particolare, l'articolo 7 delega il Governo ad adottare, entro dodici mesi entro la data di entrata in vigore della legge uno o più decreti legislativi per la riorganizzazione dell'amministrazione statale, mediante modifiche alla disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri, delle agenzie governative e degli enti pubblici non economici nazionali (comma 1).

Tra i principi e criteri direttivi si segnala, alla lettera *a*), il riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, nonché nel campo della sicurezza agroalimentare e del Corpo forestale dello Stato, con eventuale assorbimento dello stesso negli altri corpi di polizia; riordino dei corpi di polizia provinciale, in coerenza con la riforma delle province (legge n. 56 del 2014).

Menziona poi la lettera *d*) che, con esclusivo riferimento all'amministrazione statale periferica, prevede la razionalizzazione della rete delle prefetture – UTG, mediante riduzione del numero delle prefetture e trasformazione della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo in Ufficio territoriale dello Stato, in cui confluiscono tutti gli uffici periferici delle amministrazioni civili dello Stato in modo da rappresentare il punto di contatto unico tra amministrazione periferica dello Stato e cittadini.

Infine, l'articolo 7, comma 4, in conformità a quanto richiesto dalla Commissione per le questioni regionali nel parere precedentemente espresso, mantiene ferme, nei territori delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, tutte attribuzioni spettanti ai rispettivi Corpi forestali nonché quelle assegnate ai presidenti delle suddette regioni e province autonome in materia di funzioni prefettizie.

L'articolo 8 prevede quindi una delega legislativa per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

Il decreto legislativo dovrà essere emanato entro dodici mesi nel rispetto di principi e criteri direttivi, tra cui: rideterminazione del diritto annuale, riduzione del numero delle circoscrizioni territoriali in cui le camere di commercio svolgono le loro funzioni (da 105 a 60), ridefinizione dei compiti e delle funzioni, riordino delle competenze relative alla tenuta e valorizzazione del registro delle imprese, definizione da parte del Ministero dello sviluppo economico, sentita l'Unioncamere, di *standard* nazionali di qualità delle prestazioni, riduzione del numero dei componenti dei consigli e delle giunte, e, infine introduzione di una disciplina transitoria che ne assicuri la sostenibilità finanziaria. Il decreto legislativo dovrà esser adottato previo parere della Conferenza unificata.

L'articolo 9 reca invece una delega al Governo per la revisione della disciplina in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici, da adottare entro dodici mesi, sulla base dei principi e criteri direttivi ivi indicati.

È prevista, in primo luogo, l'istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati, aventi requisiti omogenei di accesso e procedure analoghe di reclutamento e fondati sui principi del merito, dell'aggiornamento, della formazione continua.

Viene quindi disposta la realizzazione di tre ruoli unici in cui sono ricompresi, rispettivamente, i dirigenti dello Stato, i dirigenti regionali – inclusa la dirigenza

delle camere di commercio, la dirigenza amministrativa, professionale e tecnica del Servizio sanitario nazionale (SSN), esclusa la dirigenza medica, veterinaria e sanitaria del SSN – e i dirigenti degli enti locali, in cui confluiscono altresì le attuali figure dei segretari comunali e provinciali e fermo restando il mantenimento della figura del direttore generale negli enti locali di maggiore dimensione (cui compete l'attuazione degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente nonché sovrintendere alla gestione dell'ente).

Nel nuovo quadro di riferimento, è previsto altresì l'obbligo per gli enti locali di nominare comunque un dirigente apicale (in sostituzione del segretario comunale), con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Per i primi tre anni tale funzione è affidata a soggetti già iscritti nell'albo segretariale, confluiti nel ruolo dirigenziale locale.

Saranno contenuti in una banca dati – tenuta dal Dipartimento della funzione pubblica, cui è affidata altresì la gestione tecnica dei ruoli – i dati professionali e gli esiti delle valutazioni relativi a ciascun dirigente appartenente ai tre ruoli unici.

Contestualmente alla realizzazione dei suddetti tre ruoli unici, è prevista l'istituzione di tre commissioni: la Commissione per la dirigenza statale, con funzioni, tra le altre, di verifica del rispetto dei criteri di conferimento degli incarichi e dell'utilizzo dei sistemi di valutazione per il conferimento e la revoca degli incarichi; la Commissione per la dirigenza regionale e la Commissione per la dirigenza locale competenti, in particolare, alla gestione dei ruoli dei dirigenti, rispettivamente, regionali e degli enti locali.

Ai decreti delegati spetta quindi la definizione – per l'accesso alle predette dirigenze – degli istituti del corso-concorso e del concorso, secondo principi di delega stabiliti nel testo, tra cui la cadenza annuale per ciascuno dei tre ruoli, il possesso di un titolo di studio non infe-

riore alla laurea magistrale, il necessario superamento di un successivo esame dopo un primo periodo di immissione in servizio, nonché l'esclusione di graduatorie di idonei.

Per quanto attiene al sistema di formazione, è prevista la riforma della Scuola nazionale dell'amministrazione, con il coinvolgimento di istituzioni nazionali ed internazionali, al fine di assicurare l'omogeneità della qualità e dei contenuti formativi dei dirigenti dei diversi ruoli; riguardo alla formazione permanente dei dirigenti è stabilita la definizione di obblighi formativi annuali ed il coinvolgimento dei dirigenti anche nella formazione di futuri dirigenti.

Altri criteri di delega riguardano: la semplificazione e l'ampliamento della mobilità della dirigenza tra amministrazioni pubbliche e tra queste ed il settore privato; la definizione di una disciplina sul conferimento degli incarichi dirigenziali; la durata quadriennale degli incarichi dirigenziali, rinnovabili previa partecipazione alla procedura di avviso pubblico e con facoltà di rinnovo per ulteriori due anni senza la procedura selettiva per una sola volta; la definizione di presupposti oggettivi per la revoca degli incarichi ed una disciplina dei dirigenti privi di incarichi; la rilevanza della valutazione ai fini del conferimento degli incarichi e la costruzione del percorso di carriera in funzione degli esiti della valutazione; il riordino delle norme relative alle ipotesi di responsabilità dirigenziale, amministrativo-contabile e disciplinare dei dirigenti; la definizione della disciplina della retribuzione dei dirigenti secondo criteri tra i quali, in particolare, l'omogeneizzazione del trattamento economico, fondamentale ed accessorio, nell'ambito di ciascun ruolo unico e la determinazione di limiti assoluti, stabiliti in base a criteri oggettivi, correlati alla tipologia dell'incarico.

Il comma 1, lettera o) dell'articolo 9 detta i principi fondamentali di delega al Governo per la disciplina, nell'ambito dei decreti legislativi in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici, del conferimento degli

incarichi di direttore generale, di direttore amministrativo e di direttore sanitario delle aziende e degli enti del SSN.

I decreti legislativi sono adottati, previo parere della Conferenza unificata (e, relativamente all'istituzione del ruolo dei dirigenti regionali e del ruolo dei dirigenti degli enti locali, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali) e del Consiglio di Stato, che sono resi entro 45 giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema, decorsi i quali il Governo può comunque procedere.

L'articolo 13 individua i principi e criteri direttivi cui debbono uniformarsi i decreti attuativi sul riordino e la semplificazione della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (sia statali sia regionali) e dei connessi profili di organizzazione amministrativa.

In particolare, tra i principi e criteri direttivi, segnala quello contenuto alla lettera q) del comma 1 che ribadisce, per le regioni a statuto speciale e le province

autonome di Trento e di Bolzano, la titolarità della potestà legislativa in materia di lavoro del proprio personale dipendente.

L'articolo 17 inserisce infine la clausola di salvaguardia per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, vale a dire che le disposizioni della stessa legge non sono applicabili agli enti a statuto speciale ove siano in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione.

Conclusivamente, formula una proposta di parere favorevole con una condizione e una osservazione (*vedi allegato*).

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

**La seduta termina alle 9.25.**

---

*N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.*

ALLEGATO

**Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. C. 3098 Governo, approvato dal Senato.**

**PARERE APPROVATO**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il disegno di legge del Governo C. 3098, approvato dal Senato, recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche;

rilevato che:

le disposizioni recate dal progetto di legge appaiono prevalentemente riconducibili ad ambiti materiali ascrivibili alla competenza legislativa esclusiva dello Stato a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettere, *g*), *l*) e *m*) della Costituzione (ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, ordinamento civile, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale);

osservato che:

l'articolo 7 prevede una delega al Governo per il riordino, tra l'altro, delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare, con riorganizzazione di quelle del Corpo forestale dello Stato ed eventuale assorbimento delle medesime in quelle delle altre Forze di polizia, ferma restando la garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente, del territorio e del mare e della sicurezza agroalimentare e la salvaguardia delle professionalità esistenti, delle specialità e dell'unitarietà delle funzioni attribuite;

rilevato inoltre che:

l'articolo 9 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici, prevedendo, al comma 1, lettera *b*), numero 2), principi e criteri direttivi per la disciplina dell'inquadramento dei dirigenti regionali, tra l'altro stabilendo l'istituzione – sulla base di intesa in sede di Conferenza Stato-regioni – di un ruolo unico dei dirigenti regionali, nonché, alla lettera *c*), numeri 2) e 3), principi e criteri direttivi per l'accesso alla dirigenza pubblica;

ricordato, a tale proposito, che, secondo costante giurisprudenza costituzionale, la disciplina del impiego pubblico regionale deve essere ascritta all'ambito materiale « ordinamento civile » (di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione) per quanto concerne gli aspetti della disciplina del rapporto di lavoro in relazione ai quali ha operato la intervenuta privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico, vincolante anche per le Regioni (si vedano, tra le tante, Corte costituzionale, sentenze nn. 2 del 2004, 380 del 2004, 233 del 2006, 95 del 2007 e 19 del 2013), risultando invece ascrivibile alla competenza regionale residuale a norma dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, in materia di « ordinamento e organizzazione amministrativa regionale », la sola disciplina dei rimanenti profili « pubblicistico-organizzativi » del rapporto di lavoro e che a tale ultimo ambito materiale deve essere ascritta an-

che « la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale » (si vedano, tra le tante, Corte costituzionale, sentenze nn. 4 del 2004, 380 del 2004, 233 del 2006, 95 del 2008, 100 del 2010);

ricordato, peraltro, che la predetta potestà legislativa regionale, come precisato dalla Corte costituzionale (sentenze nn. 215, 252 e 293 del 2009), è vincolata, oltre che al rispetto delle disposizioni costituzionali in materia di pubblico impiego (tra cui il principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi) anche al rispetto dei « principi generali di organizzazione pubblica » e che il ruolo unificante del legislatore statale in questo ambito trova fondamento nello stesso principio di unità e di indivisibilità della Repubblica sancito dall'articolo 5 della Costituzione, che si traduce nella necessità di assicurare linee di indirizzo comuni dell'organizzazione amministrativa, strumentali al perseguimento dell'obiettivo ultimo della realizzazione di un esercizio unitario della funzione pubblica in tutto il territorio nazionale, nonché nella finalità di « promuovere, nel settore del pubblico impiego, condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro di cui all'articolo 4 Cost. e di rimuovere ostacoli all'esercizio di tale diritto in qualunque parte del territorio nazionale (articolo 120 Cost.) » (Corte costituzionale, sentenza n. 388 del 2004);

osservato infine che la disposizione di cui all'oggetto (analogamente ad altra ritenuta conforme a Costituzione dalla richiamata sentenza n. 388 del 2004) « non si ingerisce nelle scelte delle amministrazioni regionali e degli enti locali

circa le loro esigenze di munirsi di nuovo personale (né quanto al numero, né quanto alla qualità di tale personale) » (...) libere essendo le amministrazioni pubbliche locali di specificare in modo dettagliato il tipo di personale del quale intendono valersi nonché la sede di destinazione »,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con la seguente condizione:*

all'articolo 7, appare necessario prevedere un costante confronto, anche nelle competenti sedi parlamentari, in materia di vigilanza dell'ambiente, del territorio e del mare al fine di individuare soluzioni condivise che conservino l'unitarietà di azione a livello nazionale, senza sacrificare le competenze regionali, e valorizzando l'esperienza e le competenze maturate dal Corpo forestale dello Stato;

*e con la seguente osservazione:*

all'articolo 9, comma 1, lettera b), numero 4), che reca principi e criteri direttivi con riferimento all'inquadramento dei segretari comunali e provinciali, prevedendo, tra l'altro, l'abolizione della suddetta figura ed il suo passaggio nell'ambito del ruolo unico dei dirigenti degli enti locali di cui al numero 3) della medesima lettera, si dovrebbe precisare che le disposizioni di cui all'oggetto si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome compatibilmente con quanto disposto dai rispettivi statuti speciali, dalle relative norme di attuazione, e dalle leggi regionali adottate in materia.