



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di  
Progetti di legge

Le leggi



Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione  
delle amministrazioni pubbliche

Legge 7 agosto 2015, n. 124

*Schede di lettura*

n. 303/3

15 ottobre 2015

# Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

## Progetti di legge

Le leggi

Deleghe al Governo in materia di  
riorganizzazione delle amministrazioni  
pubbliche

Legge 7 agosto 2015, n. 124

*Schede di lettura*

n. 303/3

15 ottobre 2015

---

Servizio responsabile:

*SERVIZIO STUDI – Dipartimento Istituzioni*

☎ 066760-3855 – ✉ [st\\_istituzioni@camera.it](mailto:st_istituzioni@camera.it)

---

**La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati 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.**

---

*File: ID0017c.docx*

# INDICE

## SCHEDE DI LETTURA

- Articolo 1 (*Carta della cittadinanza digitale*) .....3
- Articolo 2 (*Conferenza di servizi*).....15
- Articolo 3 (*Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi*).....28
- Articolo 4 (*Semplificazione dei procedimenti amministrativi relativi a rilevanti insediamenti produttivi, opere di interesse generale o avvio di attività imprenditoriali*).....32
- Articolo 5 (*Segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso, autorizzazione espressa e comunicazione preventiva*).....35
- Articolo 6 (*Autotutela amministrativa*).....39
- Articolo 7 (*Revisione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza*).....49
- Articolo 8 (*Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato*) .....58
- Articolo 9 (*Disposizioni concernenti l'Ordine al merito della Repubblica*).....98
- Articolo 10 (*Riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura*) .....100
- Articolo 11 (*Dirigenza pubblica*).....106
- Articolo 11, co. 1, lett. p) (*Dirigenti sanitari*).....138
- Articolo 12 (*Incarichi direttivi dell'Avvocatura dello Stato*) .....142
- Articolo 13 (*Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca*).....144
- Articolo 14 (*Promozione della conciliazione dei tempi di vita e lavoro nelle amministrazioni pubbliche*).....147
- Articolo 15 (*Procedimenti disciplinari del personale militare*).....151
- Articolo 16 (*Procedure e criteri comuni per l'esercizio di deleghe legislative di semplificazione*) .....152
- Articolo 17 (*Riordino della disciplina del lavoro pubblico*).....155
- Articolo 18 (*Riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche*).....160
- Articolo 19 (*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale*).....168
- Articolo 20 (*Riordino della procedura dei giudizi innanzi la Corte dei conti*) .....190

▪ Articolo 21 ( <i>Modifica e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi</i> ).....	194
▪ Articolo 22 ( <i>Clausola di salvaguardia per le regioni a statuto speciale</i> ) .....	198
▪ Articolo 23 ( <i>Disposizioni finanziarie</i> ).....	199
▪ Tabella. Gli adempimenti previsti dalla legge 124 del 2015 .....	201

## **Schede di lettura**



## **Articolo 1** **(Carta della cittadinanza digitale)**

L'**articolo 1** reca una delega al Governo in materia di **erogazione di servizi da parte delle pubbliche amministrazioni** per l'emanazione di uno o più decreti legislativi con la finalità di garantire:

- il **diritto di accesso** dei cittadini e delle imprese **ai dati, documenti e servizi** di loro interesse in modalità **digitale**;
- la **semplificazione dell'accesso ai servizi alla persona**, riducendo la necessità di accesso fisico agli uffici pubblici.

A tal fine, i decreti legislativi, con invarianza delle risorse disponibili a legislazione vigente, dovranno modificare e integrare il **Codice dell'amministrazione digitale (CAD)** approvato con il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e coordinare le disposizioni in materia contenute anche in provvedimenti diversi dal CAD (lett. o).

I decreti delegati potranno anche disporre la **delegificazione** di norme del contenute nel CAD. L'autorizzazione alla delegificazione è collegata al criterio direttivo della delega (lett. m) che pone al legislatore delegato il compito di semplificare il CAD in modo da contenere esclusivamente principi di carattere generale.

Il **termine** per l'esercizio della delega è fissato in 12 mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame (quindi entro il **28 agosto 2016**).

Le disposizioni in materia di attività digitale delle pubbliche amministrazioni sono state raccolte e riordinate in un unico contesto normativo, il **Codice dell'amministrazione digitale (CAD)**, adottato con il D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82. Il Codice affronta in modo organico il tema dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'attività amministrativa, sia nei suoi aspetti organizzativi e procedurali, sia riguardo ai rapporti con i cittadini e le imprese. Il testo contiene inoltre la disciplina relativa al documento informatico e alla firma digitale.

La legge 69/2009 ha previsto alcune norme tese ad accelerare il processo di realizzazione dell'*e-government* tra le quali, in particolare, una delega al Governo (art. 33) ad adottare uno o più decreti legislativi di modifica del CAD. La delega ha previsto, fra l'altro, l'inserimento di forme sanzionatorie per le amministrazioni che non ottemperino alle previsioni in questo contenute, nonché la modifica della normativa in materia di firma digitale, con l'obiettivo di semplificarne ed intensificarne l'uso da parte della p.a., dei cittadini e delle imprese. In attuazione della delega è stato approvato il D.Lgs. 30 dicembre 2010, n. 235, il quale, riformando il Codice, ha inteso assicurare maggiore effettività alle numerose disposizioni ivi previste in modo da rendere concretamente esigibili i diversi diritti contemplati in altrettante norme di principio. Tra le novità introdotte si segnala, in sintesi:

- il riconoscimento di nuovi diritti in capo ai cittadini e alle imprese quali: il diritto all'uso delle tecnologie nelle comunicazioni con tutte le amministrazioni pubbliche,



il diritto di effettuare qualsiasi pagamento con modalità informatiche, il diritto all'utilizzo della posta elettronica certificata (PEC), il diritto a trovare *on line* tutti i moduli e i formulari validi e aggiornati;

- l'estensione dell'applicazione delle disposizioni del Codice anche ai soggetti privati preposti ad attività amministrative;
- l'istituzione dell'Indice degli indirizzi delle pubbliche amministrazioni;
- il consolidamento della validità giuridica del documento informatico e la definizione dei contenuti dei siti *internet* delle pubbliche amministrazioni.

Il Codice ha subito ulteriori modifiche e innovazioni, fuori da un quadro di riforma organico, ad opera di numerose novelle recate da provvedimenti intersettoriali. Tra questi, si segnalano, per l'ampiezza delle modifiche apportate, il D.L. 201/2011 (art. 29-*bis*), il D.L. 5/2012 (artt. 6-*ter*, 47-*quinquies* e 47-*sexies*) e il D.L. 179/2012 (artt. 2, 4, 5, 6, 9, 9-*bis* e 15).

Tra i contenuti più rilevanti si ricordano:

- disposizioni tese a consentire alle p.a. l'utilizzo di programmi informatici appartenenti alla categoria del *software* libero o a codice a sorgente aperto;
- disposizioni volte a rendere più cogenti le previsioni in tema di trasmissione di documenti per via telematica tra pubbliche amministrazioni e tra queste e privati; in particolare, si prevede che la mancata trasmissione di documenti per via telematica tra pubbliche amministrazioni e tra queste e privati determina responsabilità dirigenziale e disciplinare;
- l'introduzione del c.d. domicilio digitale, con il quale si riconosce ad ogni cittadino la facoltà di indicare alla pubblica amministrazione un proprio indirizzo di posta elettronica certificata, cui le pubbliche amministrazioni e i gestori di pubblici servizi sono tenuti ad inviare le comunicazioni;
- l'istituzione dell'Indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata (INIPEC) delle imprese e dei professionisti presso il Ministero per lo sviluppo economico;
- l'estensione della possibilità di effettuare pagamenti con modalità informatiche;
- la previsione che, a partire dal 1° gennaio 2014, le amministrazioni pubbliche nonché le società partecipate da enti pubblici, utilizzano esclusivamente i canali e i servizi telematici, per determinate tipologie di atti;
- l'istituzione dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente, che rappresenta l'evoluzione tecnologica e informativa dell'Indice nazionale delle anagrafi (INA) e semplifica la gestione dei dati anagrafici della popolazione (popolazione residente in Italia e cittadini italiani residenti all'estero).

L'esercizio della delega è subordinato al rispetto di una dettagliata serie di **principi e criteri direttivi**, indicati nelle lettere da *a*) a *r*) del comma 1.

### **Digitalizzazione dei servizi ai cittadini**

Un primo gruppo di principi e criteri direttivi (lettere *a*)-*d*), *f*)-*h*) e *p*)-*q*), attiene alla individuazione di una serie di **misure** di tipo esterno (*front-office*) volte a favorire l'**accesso dell'utenza ai servizi delle amministrazioni pubbliche in maniera digitale** e in particolare a:

- definire un **livello minimo delle prestazioni** in materia di **servizi on line** delle amministrazioni pubbliche in ordine alla sicurezza, qualità, fruibilità, accessibilità e tempestività di tali prestazioni, prevedendo a tal fine un sistema di premi e sanzioni per le amministrazioni (**lett. a**);

La disposizione sembrerebbe finalizzata ad applicare anche ai servizi *on line* il principio della competenza statale nella determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione, al fine di estendere una serie di obblighi di digitalizzazione anche alle amministrazioni regionali.

- applicare pienamente il principio "innanzitutto digitale" (cd. **digital first**) alle pubbliche amministrazioni (ossia il principio che il digitale è il canale principale per tutte le attività delle p.a.) nella ridefinizione e semplificazione dei **procedimenti amministrativi**, anche dal punto di vista delle procedure interne, per assicurare la **celerità**, la certezza dei tempi e la **trasparenza** nei confronti dei **cittadini** e delle **imprese** (**lett. b**);
- garantire e sviluppare gli strumenti per favorire l'**accesso alle informazioni e ai servizi della p.a.** (**lett. c**), quali:

- la disponibilità di connettività a **banda larga e ultralarga** e l'accesso alla **rete internet** presso gli **uffici pubblici** e altri luoghi che, per la loro funzione, richiedono le suddette dotazioni, in linea con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea.

La norma prevede la possibilità di attribuire carattere prioritario, nei bandi per accedere ai **finanziamenti pubblici** per la realizzazione della strategia italiana per la banda ultralarga, all'infrastrutturazione con reti a banda ultralarga nei **settori scolastico, sanitario e turistico**, agevolando in quest'ultimo settore la realizzazione di un'unica **rete wi-fi ad accesso libero**, con autenticazione tramite Sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale (SPID), presente in tutti i luoghi di particolare interesse turistico. La norma recepisce la risoluzione 8-00110 approvata dalla IX Commissione della Camera nella seduta del 13 maggio 2015.

Si prevede inoltre la possibilità di estendere il servizio anche ai non residenti in Italia, nonché di mettere a disposizione degli utenti, anche non residenti, la porzione di banda non utilizzata dagli uffici pubblici, sempre attraverso un sistema di autenticazione tramite SPID.

Si ricorda che il Consiglio dei ministri, nella riunione del 3 marzo 2015, ha approvato la [strategia per la crescita digitale](#) e la [strategia per la banda ultralarga](#). In particolare la strategia per la crescita digitale prevede una

*roadmap* per la digitalizzazione del Paese, progettando la digitalizzazione della pubblica amministrazione e la diffusione di cultura digitale fra i cittadini che generi nuova offerta capace di competere sui mercati globali.

La strategia italiana per la banda ultralarga prevede invece la suddivisione del territorio nazionale in quattro tipologie di *cluster* con costi e complessità di infrastrutturazione crescenti, prevedendo, attraverso una sinergia di interventi pubblici e privati, per le aree dei *cluster* A e per la maggioranza delle aree del *cluster* B l'infrastrutturazione con reti di banda ultralarga a 100 Mbps, mentre per le aree dei *cluster* C e D è prevista un'infrastrutturazione con reti di banda larga veloce ad almeno 30 Mbps.

- l'**accesso** e il **riuso** gratuito di tutte le informazioni detenute e prodotte dalle p.a. in formato aperto (*open source*);

Si ricorda che il CAD pone l'obbligo per le p.a. titolari di programmi informatici realizzati su specifiche indicazioni del committente pubblico, di fornirli in formato sorgente, completi della documentazione disponibile, in uso gratuito ad altre pubbliche amministrazioni che li richiedono e che intendano adattarli alle proprie esigenze, salvo motivate ragioni (art. 69, comma 1, CAD).

Per formato dei dati di tipo aperto si intende un formato di dati reso pubblico, documentato esaustivamente e neutro rispetto agli strumenti tecnologici necessari per la fruizione dei dati stessi (CAD, art. 68, co. 3). In linea generale, il principio dell'obbligo di pubblicare i dati in formato aperto è stabilito dall'art. 52, comma 2, del CAD che dispone che i dati e i documenti che le amministrazioni titolari pubblicano, con qualsiasi modalità, senza l'espressa adozione della licenza standard di riuso si intendono rilasciati come dati di tipo aperto.

- l'**alfabetizzazione digitale** e la riduzione del *digital divide*, sviluppando le competenze digitali di base;

Con il termine *digital divide* o divario digitale si intende il divario tra aree geografiche o tra categorie di popolazione nell'accesso e nell'utilizzo delle tecnologie digitali. La diffusione della banda ultralarga (vedi sopra) è uno degli strumenti per combattere tale fenomeno.

- la **partecipazione** con modalità telematiche ai processi decisionali pubblici;
- i **sistemi di pagamento elettronico**.

Si ricorda che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad effettuare le operazioni di pagamento - ivi compresi l'erogazione di stipendi, pensioni e compensi - di importo superiore a mille euro mediante strumenti di pagamento elettronici (accreditamento sui conti correnti o di pagamento dei creditori, carte di pagamento, ovvero altri strumenti di pagamento elettronici prescelti dal beneficiario: articolo 12, comma 2, del D.L. 201 del 2011). In connessione con

tale norma, e al fine di agevolare l'inclusione finanziaria, è stato istituito il conto di base (conto corrente o conto di pagamento) che le banche sono tenute ad offrire senza prevedere costi di gestione per determinate categorie. La convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze, la Banca d'Italia, l'Associazione bancaria italiana, Poste italiane SpA e le associazioni dei prestatori di servizi di pagamento che definisce modalità e caratteristiche del conto, firmata il 28 marzo 2012, è operativa dal 1° giugno 2012. Il conto di base include, a fronte di un canone annuale onnicomprensivo, un certo numero di operazioni annue per determinati servizi. E' prevista la gratuità del canone per i consumatori rientranti nelle fasce socialmente svantaggiate, nonché la gratuità di particolari servizi per i titolari di trattamenti pensionistici fino a 1.500 euro mensili.

Sul versante dei pagamenti verso la pubblica amministrazione, l'articolo 15 del D.L. 179 del 2012 ha previsto che, a partire dal 1° giugno 2013, le p.a. e i gestori di pubblici servizi nei loro rapporti con l'utenza sono tenuti ad accettare pagamenti loro spettanti anche attraverso l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione: a tal fine devono comunicare sui propri siti istituzionali il codice IBAN per il pagamento tramite bonifico ovvero gli identificativi del conto corrente postale. Gli stessi soggetti si avvalgono, inoltre, di prestatori di servizi di pagamento per consentire ai privati di effettuare i pagamenti in loro favore attraverso l'utilizzo di carte di debito, di credito, prepagate ovvero di altri strumenti di pagamento elettronico disponibili, che consentano anche l'addebito in conto corrente, indicando sempre le condizioni, anche economiche, per il loro utilizzo.

L'Agenzia per l'Italia Digitale, sentita la Banca d'Italia, ha emanato il 22 gennaio 2014 le Linee guida per l'effettuazione dei pagamenti a favore delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi.

La legge finanziaria 2008 ha introdotto l'obbligo della fatturazione elettronica nei rapporti economici tra pubblica amministrazione e fornitori, in un'ottica di trasparenza, monitoraggio e rendicontazione della spesa pubblica (legge n. 244 del 2007, articolo 1, commi 209-214, come modificati dal D.L. n. 201 del 2011); per i Ministeri, le Agenzie fiscali e gli enti nazionali di previdenza il divieto di accettare fatture emesse o trasmesse in forma cartacea decorre dal 6 giugno 2014, mentre per i restanti enti nazionali il D.M. n. 55 del 2013 indicava il termine del 6 giugno 2015. Tale termine è stato anticipato al 31 marzo 2015 dal D.L. n. 66 del 2014 (articolo 25) anche per le amministrazioni locali. In virtù di tali disposizioni le p.a. non possono procedere al pagamento, neppure parziale, fino all'invio del documento in forma elettronica. Al riguardo si segnala che il Dipartimento delle finanze e il Dipartimento della funzione pubblica hanno diffuso il 31 marzo 2014 la circolare 1/DF al fine di fornire chiarimenti. Con la circolare n. 1 del 9 marzo 2015 gli stessi Dipartimenti hanno chiarito quali sono le amministrazioni interessate dalla procedura.

Nel corso dell'audizione presso la Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria dell'11 marzo 2015, il direttore dell'Agenzia delle entrate ha fornito alcuni approfondimenti sul tema dell'implementazione della fatturazione elettronica.

Si segnala che il MEF ha reso disponibile un servizio di supporto alla fatturazione elettronica per tutte le piccole e medie imprese (PMI) abilitate al

Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA). Il servizio, accessibile dal sito [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it) consente di generare, trasmettere e conservare, nel formato previsto dal Sistema di interscambio gestito dall'Agenzia delle Entrate, le fatture elettroniche relative alle transazioni concluse sul MEPA, ma anche riguardanti altre operazioni.

A decorrere dal 1° ottobre 2014 per i versamenti tramite modello F24, superiori a 1.000 euro o in presenza di compensazioni, è previsto l'obbligo di utilizzare i servizi telematici delle Poste, delle banche o dell'Agenzia delle entrate, non essendo più possibile pagare in contanti (articolo 11 del D.L. n. 66 del 2014). Si segnala al riguardo la circolare n. 27/E del 19 settembre 2014 dell'Agenzia delle entrate e il sito [FatturaPA](http://FatturaPA).

Il decreto legislativo n. 127 del 2015, in materia di trasmissione telematica delle operazioni IVA e di controllo delle cessioni di beni effettuate attraverso distributori automatici, in attuazione della legge di delega fiscale, contiene misure di carattere premiale per supportare i contribuenti che decidano di optare per l'adozione della fatturazione elettronica.

- ridefinire il **Sistema pubblico di connettività (SPC)**, per semplificare le regole di cooperazione tra amministrazioni pubbliche e per favorire l'adesione al Sistema da parte dei privati, garantendo la sicurezza e la resilienza (ossia la capacità di adattamento e di resistenza all'usura) dei sistemi (**lett. d**);

Il CAD individua il Sistema pubblico di connettività (SPC) come l'insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della pubblica amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperabilità di base (scambio di documenti informatici tra le p.a. e tra p.a. e privati), l'interoperabilità evoluta (scambio di dati e informazioni) e la cooperazione applicativa (interazione tra i sistemi informativi delle p.a.) dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascuna pubblica amministrazione (art. 73, comma 2, CAD).

Il SPC coinvolge tutte le amministrazioni statali, regionali e locali e le società pubbliche, ad eccezione delle amministrazioni che svolgono funzioni di ordine e sicurezza pubblica, difesa e consultazioni elettorali (art. 75, comma 1, CAD).

Lo scambio di informazioni tra le p.a. nell'ambito del SPC costituisce invio documentale valido ad ogni effetto di legge (art. 76 CAD).

L'attuazione e la vigilanza sulle attività del SPC è affidato ad una Commissione di coordinamento composta da rappresentanti delle amministrazioni statali e delle autonomie locali e presieduta dal commissario del Governo per l'attuazione dell'agenda digitale o, su sua delega, dal direttore dell'Agenzia digitale (art. 80 CAD).

- armonizzare le disposizioni in materia di strumenti di identificazione, comunicazione e autenticazione in rete con il **Sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale (SPID)** di cui all'art. 64 del CAD (il c.d. **pin**

**unico**), con l'obiettivo di promuovere l'adesione allo SPID di tutte le p.a. e dei privati (**lett. f**);

Il Sistema pubblico di identità digitale è volto a consentire l'accesso a qualunque servizio con un solo pin (*Personal Identification Number*), universalmente accettato, in modo che il cittadino possa autenticarsi una sola volta presso uno dei gestori di identità digitali ed utilizzare tale autenticazione con qualunque erogatore di servizi *on line*, pubblico e privato, italiano e dell'Unione europea.

Secondo quanto previsto dal CAD l'identificazione informatica di un soggetto consiste nella validazione dell'insieme di dati attribuiti in modo esclusivo ed univoco ad esso, consentendone l'identificazione nei sistemi informativi. L'identificazione deve essere effettuata attraverso opportune tecnologie atte a garantire la sicurezza dell'accesso. Ai sensi dell'articolo 64 del CAD, le amministrazioni possono consentire l'accesso ai servizi *on line* che richiedono l'identificazione informatica, oltre che mediante la carta di identità elettronica (CIE) e la carta nazionale dei servizi (CNS), anche utilizzando strumenti diversi di identificazione certa del soggetto richiedente. Pertanto, nulla osta a che le amministrazioni pubbliche rendano disponibili sistemi di identificazione informatica alternativi, purché consentano l'accesso ai servizi anche con carta di identità elettronica e carta nazionale dei servizi.

Il decreto-legge 69 del 2013 (conv. dalla legge 98/2013, art. 17-*ter*) ha introdotto un nuovo sistema di accesso, lo SPID appunto, funzionale ad agevolare cittadini ed imprese nell'accesso ai servizi erogati in rete da parte delle pubbliche amministrazioni (CAD, art. 64, comma 2-*bis* e seguenti). A tal fine, il sistema è costituito mettendo insieme i soggetti pubblici e privati (*identity provider*) che gestiscono i servizi di registrazione e di rilascio delle credenziali e degli strumenti di accesso in rete a cittadini e imprese per conto delle pubbliche amministrazioni, in qualità di erogatori di servizi in rete, ovvero, direttamente, su richiesta degli interessati (comma 2-*ter*).

Con DPCM, adottato su proposta del Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e sentito il Garante per la protezione dei dati personali, sono definite:

- le caratteristiche del sistema, che comprendono il modello architeturale e organizzativo, nonché gli standard tecnologici e le soluzioni per garantire l'interoperabilità delle credenziali e degli strumenti di accesso nei riguardi di cittadini e imprese (comma 2-*sexies*);
- le modalità di adesione da parte di cittadini e imprese in qualità di utenti di servizi in rete, nonché quelle delle imprese in qualità di erogatori di servizi in rete (comma 2-*sexies*);
- le modalità di accreditamento da parte dell'Agenzia per l'Italia digitale dei soggetti che gestiscono la registrazione e l'accesso in rete, c.d. gestori dell'identità digitale (comma 2-*ter*);
- i tempi e le modalità di adozione del sistema SPID da parte delle pubbliche amministrazioni in qualità di erogatori di servizi in rete (comma 2-*quater*).

In attuazione di tali disposizioni è stato emanato il DPCM 24 ottobre 2014.

È inoltre riconosciuta alle imprese la facoltà di avvalersi del sistema SPID per la verifica dell'accesso ai propri servizi erogati in rete da parte dei rispettivi utenti: l'adesione esonera l'impresa dall'obbligo generale di sorveglianza delle attività sui propri siti, ai sensi del D.Lgs. n. 70/2003 (art. 17), che riguarda in particolare il commercio elettronico (comma 2-*quinquies*).

L'istituzione del sistema SPID è realizzata e curata dall'Agenzia per l'Italia digitale (comma 2-*bis*) utilizzando le risorse finanziarie già stanziata a legislazione vigente in favore di tale organismo. Una volta istituito il Sistema, l'accesso ai servizi in rete delle pubbliche amministrazioni potrà avvenire esclusivamente mediante i servizi offerti dal Sistema, oltre che tramite la carta d'identità elettronica e la carta nazionale dei servizi.

- favorire l'elezione di un **domicilio digitale** da parte di cittadini e imprese anche mediante l'utilizzo di sistemi di comunicazione non ripudiabili, in modo da garantirne l'utilizzo anche in caso di mancanza di strutture adeguate o di scarso livello di alfabetizzazione digitale e da assicurarne la piena accessibilità, prevedendo peculiari modalità, quali l'utilizzo della lingua dei segni. (**lett. g**);

Ogni cittadino ha la facoltà di indicare alla pubblica amministrazione un proprio indirizzo di posta elettronica certificata (PEC), da eleggere come domicilio digitale, cui le pubbliche amministrazioni e i gestori di pubblici servizi sono tenuti ad inviare le comunicazioni. In mancanza di domicilio digitale le amministrazioni predispongono le comunicazioni ai cittadini come documenti informatici sottoscritti con firma digitale o elettronica avanzata, da inviare per posta in copia analogica. Il domicilio digitale è disciplinato dall'art. 3-*bis* del CAD, introdotto dal D.L. 179/2012 (art. 4). Per sistemi non ripudiabili si intendono i sistemi, utilizzati soprattutto nel commercio elettronico, per autenticare con certezza le parti (ad esempio il compratore e il venditore) e rendere le comunicazioni e le transazioni non ripudiabili.

- semplificare l'accesso agli strumenti di **sostegno della maternità e della genitorialità** e diffonderne l'informazione, attraverso l'utilizzo del sito INPS, collegato con i siti delle amministrazioni regionali e locali. Si prevede, in particolare, la possibilità di attivare l'accesso al servizio sin dal momento dell'iscrizione anagrafica del figlio (**lett. h**). Sugli strumenti vigenti a sostegno della genitorialità si veda la scheda relativa all'articolo 14;
- adeguare l'ordinamento alle norme europee in materia di **identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche** (**lett. p**).

Si tratta di materia disciplinata dal [Regolamento \(UE\) n. 910/2014 del 23 luglio 2014](#) che si applica automaticamente a decorrere dal 1° luglio 2016. Il regolamento, che abroga la previgente direttiva 1999/93/CE relativa a un quadro comunitario per le firme elettroniche, fissa le condizioni in base alle quali gli Stati membri riconoscono e accettano i mezzi di identificazione elettronica delle persone fisiche e giuridiche e istituisce un quadro giuridico per servizi fiduciari quali firme elettroniche, sigilli elettronici, validazione temporale elettronica, documenti elettronici, servizi elettronici di recapito e autenticazione dei siti *web*.

Il regolamento è finalizzato a rafforzare la fiducia nelle transazioni elettroniche nel mercato interno fornendo una base comune per interazioni elettroniche sicure fra cittadini, imprese e autorità pubbliche, in modo da migliorare l'efficacia dei servizi elettronici pubblici e privati, nonché dell'*eBusiness* e del commercio elettronico, nell'Unione europea.

- rendere i mezzi di **pagamento digitale**, compresi i micropagamenti del credito telefonico, i mezzi principali di pagamento nei confronti delle p.a. e degli esercenti di pubblica utilità (**lett. q**).

Si veda, in proposito, l'ultimo punto della precedente lettera c). Per quanto riguarda i micropagamenti del credito telefonico, si segnala che il disegno di legge annuale sulla concorrenza, nel testo approvato dalla Camera, introduce la possibilità di utilizzare la bigliettazione elettronica attraverso strumenti di pagamento in mobilità, anche attraverso l'addebito diretto su credito telefonico, per l'acquisto di titoli d'accesso a luoghi di cultura, manifestazioni culturali e spettacoli (A.S. 2085, articolo 22).

### **Organizzazione della p.a. digitale**

Un secondo gruppo di principi attiene alla **revisione dei processi decisionali interni alle pubbliche amministrazioni** (funzioni di *back-office*), sempre in funzione del diritto di accesso digitale alla p.a. (lettere e) e i)-n). A tale scopo, i decreti delegati dovranno:

- definire i criteri di **digitalizzazione del processo di misurazione e valutazione della performance** (**lett. e**);

Il sistema di valutazione della *performance* è stato istituito nel 2009, dal decreto legislativo 150 del 27 ottobre 2009, in sostituzione del servizio di controllo interno, previsto dal decreto legislativo 286 del 30 luglio 1999.

La nuova disciplina in materia di valutazione riguarda le amministrazioni nel loro complesso, ciascuna unità o area organizzativa e i singoli dipendenti.

Il sistema di valutazione è governato dal Dipartimento della funzione pubblica e da organismi indipendenti di valutazione istituiti da ciascuna amministrazione (sostitutivi dei precedenti Servizi di controllo interno), con un ruolo primario dei dirigenti. In origine, l'organismo centrale era stato individuato in una commissione nazionale di nuova istituzione, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, la quale, per effetto di quanto successivamente previsto dall'articolo 1, comma 2, della L. 190/2012, ha assunto anche le funzioni di Autorità nazionale anticorruzione. La CIVIT-ANC ha successivamente perso le attribuzioni in materia di misurazione e valutazione della performance, che sono state assegnate al Dipartimento della funzione pubblica (D.L. 90/2014).

Il ciclo della *performance* si articola in tre fasi, cui corrispondono puntuali obblighi a carico delle P.A.: 1) definizione degli obiettivi, con il Piano triennale della *performance*; 2) verifica delle prestazioni, con il Sistema di misurazione e valutazione della performance; 3) rendicontazione, con la Relazione sulla *performance*. Il conseguimento degli obiettivi programmati è condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa.

Il riconoscimento dei meriti si basa sull'attribuzione selettiva degli incentivi (trattamento accessorio, progressioni economiche e di carriera, attribuzioni di incarichi, accesso a percorsi di alta formazione), secondo una logica comparativa. In particolare, si prevede l'obbligo di stilare una graduatoria delle valutazioni individuali, riconoscendo al



25% del personale collocato nella fascia di merito più elevata l'assegnazione del 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance*. Al 50% del personale collocato nella fascia intermedia spetta il restante 50% delle risorse. Al 25% del personale collocato nella fascia di merito bassa non viene attribuito alcun trattamento accessorio.

- razionalizzare gli strumenti di **coordinamento e collaborazione tra le p.a.**, con il duplice obiettivo di conseguire l'ottimizzazione della spesa nei processi di digitalizzazione (favorendo l'uso di *software open source*, per il quale si veda sopra la lett. c) e il risparmio energetico (**lett. i**).
- razionalizzare i meccanismi e le **strutture di governance della digitalizzazione**, al fine di semplificare i processi decisionali (**lett. i**);

Gli articoli 19, 20, 21 e 22 del D.L. 83/2012 hanno disposto una razionalizzazione delle funzioni pubbliche in materia di innovazione tecnologica e di digitalizzazione della pubblica amministrazione, con la creazione dell'Agenzia per l'Italia digitale.

Alla nuova Agenzia sono state attribuite le funzioni precedentemente espletate dall'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, parte di quelle della DigitPA (enti che vengono contestualmente soppressi), nonché quelle facenti capo al Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, destinato ad essere riorganizzato con successivo decreto del Presidente del Consiglio (non ancora emanato). All'Agenzia sono trasferite anche le funzioni in materia di sicurezza delle reti svolte dall'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione.

Parte delle funzioni della soppressa DigitPA sono invece state trasferite alla Consip cui competono le attività amministrative, contrattuali e strumentali, già attribuite a DigitPA, ai fini della realizzazione e gestione dei progetti in materia di digitalizzazione delle p.a. (D.L. 83/2012, art. 20, comma 4).

L'Agenzia ha tra gli altri i seguenti compiti:

- assicurare il coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale, in attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera r), della Costituzione;
- contribuire alla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, allo scopo di favorire l'innovazione e la crescita economica;
- elaborare indirizzi, regole tecniche e linee guida in materia di omogeneità dei linguaggi, delle procedure e degli standard per la piena interoperabilità e uniformità dei sistemi informatici della pubblica amministrazione;
- vigilare sulla qualità dei servizi e sulla razionalizzazione della spesa informatica della pubblica amministrazione;
- promuove e diffondere le iniziative di alfabetizzazione digitale.

L'Agenzia inoltre è competente per la definizione e lo sviluppo dei grandi progetti strategici di ricerca e innovazione nell'ambito della realizzazione dell'Agenda digitale italiana e in conformità al programma europeo Horizon2020, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo delle comunità intelligenti, la produzione di beni pubblici rilevanti, la rete a banda ultralarga, fissa e mobile, la valorizzazione digitale dei beni culturali e paesaggistici, la sostenibilità ambientale, i trasporti e la logistica, la difesa e la

sicurezza, nonché al fine di mantenere e incrementare la presenza sul territorio nazionale di significative competenze di ricerca e innovazione industriale.

- semplificare i procedimenti di adozione delle **regole tecniche**, assicurare la **neutralità tecnologica** delle disposizioni del CAD, nonché semplificare il CAD al fine di mantenervi esclusivamente **principi di carattere generale (lett. m)**;

Il procedimento di adozione delle regole tecniche, disciplinato dall'art. 71 del CAD, prevede che esse siano dettate con decreti del Presidente del Consiglio o del Ministro delegato per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con i Ministri competenti, sentita la Conferenza unificata e il Garante della *privacy*, previa acquisizione del parere tecnico (obbligatorio) dell'Agenzia per l'Italia digitale.

Il principio di neutralità tecnologica ha origine nella normativa comunitaria in materia di comunicazioni elettroniche e consiste nel diritto del titolare di un'autorizzazione generale di utilizzare tutte le tecnologie disponibili nella banda di frequenza assegnata (si veda TAR Lazio, sez. I, sent. 749/2013).

Infine, per quanto riguarda la semplificazione del CAD, la disposizione sembrerebbe correlata con quella recata dall'alinea del comma in esame, laddove si individua l'oggetto della delega nella modifica e integrazione del CAD, anche attraverso la delegificazione.

- ridefinire le competenze dell'**ufficio dirigenziale generale unico** (ufficio istituito nelle pubbliche amministrazioni centrali con funzioni di coordinamento in materia di digitalizzazione) con la previsione della possibilità di collocazione alle **dirette dipendenze dell'organo politico** di vertice di un **responsabile**, individuato nell'ambito dell'attuale dotazione organica di fatto del medesimo ufficio e dotato di adeguate competenze tecnologiche e manageriali, per la **transizione al digitale**, nonché ridefinire i conseguenti processi di riorganizzazione. **(lett. n)**;

Ai sensi dell'art. 17 del CAD, le pubbliche amministrazioni centrali sono tenute a istituire un unico ufficio dirigenziale generale, fermo restando il numero complessivo di uffici, responsabile del coordinamento funzionale in materia di attuazione delle linee strategiche per la riorganizzazione e digitalizzazione dell'amministrazione definite dal Governo.

A tale ufficio sono affidati tra gli altri i seguenti compiti:

- coordinamento strategico dello sviluppo dei sistemi informativi, di telecomunicazione e fonica, in modo da assicurare anche la coerenza con gli standard tecnici e organizzativi comuni;
- coordinamento e monitoraggio della sicurezza informatica;
- accessibilità dei soggetti disabili agli strumenti informatici;
- analisi e cooperazione alla revisione della riorganizzazione dell'amministrazione ai fini della digitalizzazione;
- coordinamento del processo di diffusione all'interno dell'amministrazione dei sistemi di posta elettronica, protocollo informatico, firma digitale e mandato informatico, e delle norme in materia di accessibilità e fruibilità.

## Formulazione dei decreti delegati

Infine, un terzo gruppo di principi e criteri direttivi (**lettere o**) e **r**) riguarda le modalità tecniche di “scrittura” dei decreti delegati cui dovrà attenersi il legislatore delegato che dovrà:

- **coordinare** la **normativa vigente**, anche quella contenuta in provvedimenti **diversi dal CAD**, e adeguarla a quelle di **fonte comunitaria**, sia per garantire la coerenza (giuridica, logica e sistematica) delle normative, sia per adeguare, aggiornare e semplificare il “linguaggio normativo” (**lett. o**);
- indicare esplicitamente le norme **abrogate**, fatto salvo il principio della successione delle leggi nel tempo di cui all’art. 15 delle preleggi (**lett. r**).

Ai sensi del **comma 2** i decreti legislativi sono adottati su **proposta** del **Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione**, previo parere della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato. Tali pareri devono essere resi entro 45 giorni dalla trasmissione dello schema di decreto, trascorsi i quali il Governo può comunque procedere all’adozione definitiva del provvedimento.

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

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

Il Governo, nel caso in cui non intenda uniformarsi al parere parlamentare, deve trasmettere **nuovamente** lo schema alle Camere corredato con le **motivazioni** delle proprie decisioni. In tal caso le Commissioni competenti per materia (non la Commissione competente per i profili finanziari e la Commissione per la semplificazione) hanno 10 giorni ulteriori per esprimersi, decorsi i quali i decreti possono essere comunque adottati.

Il **comma 3** reca una ulteriore **delega** per le **integrazioni e correzioni**. Entro 12 mesi dall’entrata in vigore di ciascun decreto legislativo, il Governo può adottare decreti integrativi o correttivi, nel rispetto dell’oggetto e dei principi di cui sopra.

## Articolo 2 (Conferenza di servizi)

L'**articolo 2** reca una delega al Governo per il riordino della disciplina in materia di **conferenza di servizi**, da esercitarsi entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge (entro il **28 agosto 2016**).

Si ricorda che 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 dalla legge sul procedimento amministrativo (L. 241/1990) che prevede una disciplina generale (art. 14 e ss.) e una disciplina speciale per alcuni procedimenti di particolare complessità (art. 14-*bis*). La disciplina è stata in seguito modificata più volte e parzialmente riformata dalla legge n. 127/1997. Una completa riforma è stata operata dalla legge di semplificazione per il 1999, la legge 340/2000 (artt. 9-15) che ha novellato la legge 241/1990. Successivamente sono intervenute numerose ulteriori modifiche<sup>1</sup>.

In base alla disciplina vigente, quando risulti opportuno esaminare contestualmente più interessi pubblici ovvero sia necessario acquisire una pluralità di atti di intesa (concerti, nulla osta, pareri, etc.) l'amministrazione procedente può indire una conferenza di servizi, le cui decisioni sostituiscono, a tutti gli effetti, ogni atto di tutte le amministrazioni partecipanti<sup>2</sup>.

La legge prevede **due tipi** di conferenza dei servizi:

- conferenza istruttoria;
- conferenza decisoria.

La **conferenza istruttoria** - altrimenti detta "interna" o "referente" - costituisce la fattispecie più generale: essa, infatti, può essere indetta di regola ogni qual volta sia opportuno un confronto tra più amministrazioni portatrici di interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo (art. 14, co. 1). In questi casi, l'indizione della conferenza non è necessaria ai fini dell'adozione del provvedimento finale, ma può essere utile per consentire un confronto tra le amministrazioni portatrici di più interessi pubblici coinvolti nel procedimento. La conferenza è convocata dall'amministrazione responsabile del procedimento.

La **conferenza su istanze o progetti preliminari** (art. 14-*bis*), istituita dalla L. 340/2000, è un particolare tipo di conferenza "preliminare" convocata – su richiesta dell'interessato – per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi, prima della presentazione di un'istanza o di un progetto definitivo<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Modifiche sono state apportate dalla legge n. 15/2005 (artt. 8-13), dalla legge n. 69/2009 (art. 9), dal D.L. 78/2010 (art. 49), dal D.L. n. 83/2012 e, da ultimo, dal D.L. n. 133/2014 (cd. decreto 'sblocca-Italia).

<sup>2</sup> Al di fuori di questa ipotesi, le amministrazioni pubbliche possono comunque concludere tra loro accordi volti a disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

<sup>3</sup> L'obiettivo della **conferenza preliminare** è di verificare le condizioni alle quali potrebbe essere dato l'assenso sull'istanza o sul progetto definitivo stesso, in modo di eliminare, od almeno

La seconda e principale fattispecie è la **conferenza decisoria**, che interviene nei procedimenti che prevedono, per il loro perfezionamento, l'assenso, sotto forma di intesa, concerto, nulla osta, o comunque altrimenti denominato, di più amministrazioni. In questi casi l'amministrazione responsabile del procedimento è tenuta prima ad esperire la procedura normale richiedendo formalmente, al momento dell'avvio del procedimento, l'assenso alle altre amministrazioni interessate. Se questo non è ottenuto entro 30 giorni dalla richiesta (o si è verificato il dissenso di una amministrazione coinvolta) si procede con la convocazione della conferenza. L'indizione della conferenza non è però obbligatoria quando nel termine dei 30 giorni è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni, nonché in tutti i casi in cui esistano espresse previsioni normative che consentano alla amministrazione procedente di prescindere (art. 14, co. 2).

La legge definisce le **procedure** di convocazione della conferenza, dello svolgimento e della conclusione dei lavori (art. 14-ter).

Sono individuati numerosi principi e criteri direttivi, che qui di seguito sono messi in relazione con la disciplina generale prevista dalla legge sul procedimento amministrativo (L. 241/1990). Si ricorda peraltro che in materia di conferenza di servizi vigono numerose e differenziate discipline di settore.

I principi e criteri direttivi sono dunque i seguenti.

**A.** Ridefinizione e **riduzione dei casi** in cui la convocazione della **conferenza** di servizi è **obbligatoria**, anche in base alla complessità del procedimento;

In base alla disciplina generale contenuta nella legge sul procedimento amministrativo, l'indizione della conferenza di servizi è obbligatoria quando l'amministrazione procedente deve acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga, entro trenta giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta (art. 14, comma 2, L. 241/1990).

La medesima legge prevede un'ulteriore ipotesi di convocazione obbligatoria della conferenza di servizi in relazione alle procedure di *project financing*. In tal caso la conferenza si esprime sulla base dello studio di fattibilità o del progetto preliminare (cd. conferenza di servizi preliminare). (art. 14-bis, comma 1-bis, L. 241/1990).

---

limitare, l'emersione di ostacoli amministrativi nelle fasi ulteriori della procedura. La conferenza, in tale sede, è tenuta a pronunciarsi entro un termine determinato (30 giorni). Tempi più lunghi sono previsti nel caso in cui sia richiesta la valutazione di impatto ambientale (VIA). In ogni caso l'autorità competente alla VIA è tenuta ad esprimersi in tempi definiti, ed il suo intervento costituisce parte integrante della procedura di VIA che prosegue anche dopo la presentazione del progetto definitivo. Le indicazioni fornite dalle amministrazioni coinvolte nella conferenza preliminare, comprese quelle eventuali dell'autorità competente alla VIA, non possono essere modificate in assenza di significativi elementi emersi nelle fasi successive del procedimento.

**B. Ridefinizione dei tipi di conferenza**, anche al fine di introdurre modelli di **istruttoria pubblica** per garantire la partecipazione anche telematica degli interessati al procedimento, limitatamente alle ipotesi di adozione di **provvedimenti di interesse generale**, in alternativa a quanto previsto dall'articolo 10 della legge n. 241/1990, e nel rispetto dei principi di economicità, proporzionalità e speditezza dell'azione amministrativa;

In base alla disciplina generale della legge n. 241/1990, sono stati individuati diversi **tipi di conferenza** di servizi: istruttoria, predecisoria (o 'preliminare', in casi progetti di particolare complessità o di insediamenti produttivi di beni e servizi) o decisoria; interna di uffici o esterna tra amministrazioni; relativa ad un singolo procedimento o relativa a più procedimenti connessi; attivabile su istanza del privato (quando l'attività del privato sia subordinata ad atti di consenso, di competenza di più amministrazioni pubbliche); conferenza di affidamento di concessione di lavori pubblici; conferenza per il *project financing*.

La disciplina generale non prevede attualmente forme di istruttoria pubblica per la conferenza di servizi.

L'art. 10 L. 241/1990, richiamato dal criterio direttivo in commento come alternativo all'istruttoria pubblica, disciplina i diritti dei partecipanti al procedimento amministrativo. Esso, in particolare, riconosce ai soggetti destinatari del provvedimento e agli intervenuti (portatori di interessi pubblici o privati e portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento) il diritto di prendere visione degli atti del procedimento e di presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento.

Le norme sulla partecipazione al procedimento amministrativo non si applicano peraltro in caso di emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione (art. 13, L. 241/1990), categorie cui sembrerebbe riconducibile quella di 'provvedimenti di interesse generale' – categoria che non ha riscontri nella legge sul procedimento amministrativo - cui fa riferimento il criterio direttivo previsto dalla lettera b).

**C. Riduzione dei termini** per la convocazione, per l'acquisizione degli atti di assenso previsti, per l'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento;

**D. Certezza dei tempi** della conferenza, ovvero necessità che qualsiasi tipo di conferenza di servizi abbia una durata certa, anche con l'imposizione a tutti i partecipanti di un onere di chiarezza e inequivocità delle conclusioni espresse;

Ai sensi della disciplina vigente, la **prima riunione** della conferenza di servizi è **convocata** entro 15 giorni o, in caso di particolare complessità dell'istruttoria, entro 30 giorni dalla data di indizione. Le amministrazioni convocate possono richiedere, se impossibilitate a partecipare, l'effettuazione della riunione in una diversa data, da concordare nei 10 giorni successivi (15 giorni se la richiesta proviene da un'autorità preposta alla tutela del patrimonio culturale) (art. 14-ter, commi 01 e 2, L. 241/1990).

Nella prima riunione della conferenza (o, in caso di conferenza preliminare, in quella immediatamente successiva alla trasmissione dell'istanza o del progetto definitivo), le amministrazioni che vi partecipano determinano il termine per l'adozione della decisione conclusiva. I **lavori** della conferenza non **possono superare i 90 giorni** (art. 14-ter, comma 3, L. 241/1990).

Peraltro, nei casi in cui sia richiesta la valutazione di impatto ambientale (**VIA**), la conferenza di servizi si esprime dopo aver acquisito la VIA medesima ed il termine per la conclusione dei lavori resta sospeso, per un massimo di 90 giorni, fino all'acquisizione della pronuncia sulla compatibilità ambientale. Se la VIA non interviene nel termine previsto per l'adozione del provvedimento, l'amministrazione competente si esprime in sede di conferenza di servizi, la quale si conclude nei 30 giorni successivi al termine predetto. Tuttavia, a richiesta della maggioranza dei soggetti partecipanti alla conferenza di servizi, il predetto termine di 30 giorni è ulteriormente prorogato di 30 giorni nel caso che si appalesi la necessità di approfondimenti istruttori (art. 14-ter, comma 4, L. 241/1990).

**E. disciplina della partecipazione alla conferenza di servizi finalizzata a:**

- garantire forme di coordinamento o di rappresentanza unitaria delle amministrazioni interessate;
- prevedere la partecipazione alla conferenza di un unico rappresentante delle amministrazioni statali, designato, per gli uffici periferici, dal dirigente dell'Ufficio territoriale dello Stato di cui all'articolo 8, comma 1, lettera e);

L'articolo 8, comma 1, lettera e), della L. 124/2015 reca un criterio direttivo nell'ambito della delega al Governo per la riorganizzazione dell'amministrazione periferica dello Stato, prevedendo:

- la trasformazione della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo in Ufficio territoriale dello Stato, quale punto di contatto unico tra amministrazione periferica dello Stato e cittadini;
- l'attribuzione al prefetto della responsabilità dell'erogazione dei servizi ai cittadini, nonché di funzioni di coordinamento dei dirigenti degli uffici facenti parte dell'Ufficio territoriale dello Stato e di rappresentanza dell'amministrazione statale, anche ai fini del riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi.

La disciplina vigente prevede unicamente che ogni amministrazione convocata partecipa alla conferenza di servizi attraverso un unico rappresentante

legittimato, dall'organo competente, ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione su tutte le decisioni di competenza della stessa (art. 14-ter, comma 6, L. 241/1990).

**F.** Disciplina del **calcolo delle presenze e delle maggioranze** volta ad assicurare la celerità dei lavori della conferenza;

**L.** Revisione dei **meccanismi decisionali**, con la previsione del **principio della prevalenza delle posizioni espresse** in sede di conferenza per l'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento nei casi di conferenze decisorie; precisazione dei poteri dell'amministrazione procedente, in particolare nei casi di **mancata espressione degli atti di assenso** ovvero di **dissenso** da parte delle amministrazioni competenti;

Il criterio direttivo di cui alla lettera *f*), sul calcolo delle presenze e delle maggioranze per assicurare la celerità dei lavori, deve essere letto unitamente al criterio di cui alla lettera *l*), che si riferisce ai meccanismi decisionali, utilizzando il criterio della prevalenza delle posizioni espresse in sede di conferenza.

Il principio della prevalenza – già previsto dalla normativa vigente - costituisce una sorta di principio di maggioranza 'temperato', basato su un criterio non meramente numerico e quantitativo, ma sulla rilevanza 'qualitativa' delle attribuzioni di ciascuna amministrazione nella questione trattata in conferenza.

Il criterio direttivo di cui alla lettera *l*) appare a sua volta connesso a quello di cui alla lettera *g*), su cui v. immediatamente *infra*), riguardando entrambi la mancata espressione dell'assenso.

In base alla **disciplina vigente**, all'esito dei lavori della conferenza e in ogni caso scaduti i termini per la conclusione dei lavori, l'**amministrazione procedente**, valutate le specifiche risultanze della conferenza e **tenendo conto delle posizioni prevalenti** espresse in quella sede, adotta la **determinazione motivata di conclusione** del procedimento che sostituisce a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti, alla conferenza (art. 14-ter, comma 6-bis, L. 241/1990).

Per la **VIA statale**, in caso di inutile decorso dei termini di legge, l'amministrazione procedente può adire direttamente il Consiglio dei Ministri per l'esercizio del potere sostitutivo. Il Consiglio dei Ministri provvede entro sessanta giorni, previa diffida all'organo competente ad adempiere entro il termine di venti giorni (art. 14-ter, comma 6-bis, L. 241/1990, e art. 26, comma 2, D.Lgs. n. 152/2006).



Per quanto riguarda la disciplina del **dissenso**, è attualmente previsto che il dissenso di uno o più rappresentanti delle amministrazioni, regolarmente convocate alla conferenza di servizi, a pena di inammissibilità, deve essere manifestato nella conferenza di servizi, deve essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso (art. 14-*quater*, comma 1, L. 241/1990).

I criteri direttivi in commento non fanno riferimento al **dissenso espresso da una regione o da una provincia autonoma**, per il quale è attualmente prevista una disciplina *ad hoc*, che è il portato anche di un intervento della Corte costituzionale in materia.

Un particolare, in caso di dissenso motivato espresso da una regione o da una provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, la legge prevede la rimessione della questione al Consiglio dei ministri e disciplina un'articolata procedura volta a pervenire al raggiungimento di un accordo tra Stato e regione. Solo dopo l'esperimento di questa procedura, è consentito un intervento decisorio del Consiglio dei ministri.

Secondo la predetta procedura, ai fini del raggiungimento dell'intesa, entro trenta giorni dalla data di rimessione della questione alla delibera del Consiglio dei Ministri, viene indetta una riunione dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con la partecipazione della regione o della provincia autonoma, degli enti locali e delle amministrazioni interessate, attraverso un unico rappresentante legittimato, dall'organo competente, ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione sulle decisioni di competenza. In tale riunione i partecipanti debbono formulare le specifiche indicazioni necessarie alla individuazione di una soluzione condivisa, anche volta a modificare il progetto originario, motivando un'eventuale decisione in contrasto con il motivato dissenso. Se l'intesa non è raggiunta nel termine di ulteriori trenta giorni, è indetta una seconda riunione dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con le medesime modalità della prima, per concordare interventi di mediazione, valutando anche le soluzioni progettuali alternative a quella originaria. Ove non sia comunque raggiunta l'intesa, in un ulteriore termine di trenta giorni, le trattative, con le medesime modalità delle precedenti fasi, sono finalizzate a risolvere e comunque a individuare i punti di dissenso. Se all'esito delle predette trattative l'intesa non è raggiunta, la deliberazione del Consiglio dei Ministri può essere comunque adottata con la partecipazione dei Presidenti delle regioni o delle province autonome interessate.

Tale disciplina, come anticipato, è stata adottata a seguito di una sentenza della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della previgente disciplina, che consentiva - in caso di dissenso espresso in sede di conferenza di servizi da una Regione o da una Provincia autonoma, in una delle materie di propria competenza e di mancato raggiungimento di un'intesa entro il breve termine di trenta giorni - al Consiglio dei ministri di deliberare in esercizio

del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate (sentenza n. 179/2012).

Secondo la **giurisprudenza della Corte costituzionale**, la **conferenza di servizi** costituisce un modulo procedimentale-organizzativo suscettibile di produrre un'accelerazione dei tempi procedurali e, nel contempo, un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti (sentenza n. 179 del 2012). Tale istituto è «orientato alla realizzazione del principio di buon andamento ex art. 97 Cost.», in quanto «assume, nell'intento della semplificazione e accelerazione dell'azione amministrativa, la funzione di coordinamento e mediazione degli interessi in gioco al fine di individuare, mediante il contestuale confronto degli interessi dei soggetti che li rappresentano, l'interesse pubblico primario e prevalente» (sentenze n. 179 del 2012 e n. 313 del 2010).

Secondo la Corte (sentenza n. 179 del 2012), da un lato, «risulta agevole desumere come esista un'esigenza unitaria che legittima l'intervento del legislatore statale anche in ordine alla disciplina di procedimenti complessi estranei alle sfere di competenza esclusiva statale affidati alla conferenza di servizi, in vista dell'obiettivo della accelerazione e semplificazione dell'azione amministrativa; dall'altro, è ugualmente agevole escludere che l'intera disciplina della conferenza di servizi, e dunque anche la disciplina del superamento del dissenso all'interno di essa, sia riconducibile ad una materia di competenza statale esclusiva, tenuto conto della varietà dei settori coinvolti, molti dei quali sono innegabilmente relativi anche a competenze regionali (es.: governo del territorio, tutela della salute, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali). Il soddisfacimento di una simile esigenza unitaria giustifica, pertanto, **l'attrazione allo Stato, per ragioni di sussidiarietà**, sia dell'esercizio concreto della funzione amministrativa che della relativa regolamentazione nelle materie di competenza regionale, ma deve obbedire alle condizioni stabilite dalla giurisprudenza costituzionale, fra le quali questa Corte ha sempre annoverato la presenza di **adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni**. In particolare, si è affermato che "l'ordinamento costituzionale impone il conseguimento di una **necessaria intesa fra organi statali e organi regionali** per l'esercizio concreto di una funzione amministrativa attratta in sussidiarietà al livello statale in materie di competenza legislativa" (sentenza n. 383 del 2005) e che tali "intese costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale (sentenza n. 383 del 2005)". Si tratta infatti di "atti a struttura necessariamente bilaterale", non sostituibili da una determinazione del solo Stato (sentenze n. 39 del 2013, n. 179 del 2012, n. 383 del 2005).

«La previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che **non sia legittima una norma contenente una "drastica previsione" della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso**, ma che siano **necessarie "idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze"** (*ex plurimis*, sentenze n. 179 del 2012, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005). Solo nell'ipotesi di ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all'accordo, può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale» (sentenze n. 165 e n. 33 del 2011). Allorquando, invece, l'intervento unilaterale dello Stato viene prefigurato come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa, è violato il principio di leale collaborazione con conseguente sacrificio delle sfere di competenza regionale (sentenze n. 39 del 2013 e n. 179 del 2012).

Per il dissenso espresso dalle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità – le quali sono sottoposte in base alla normativa vigente ad una disciplina speciale – si rinvia al criterio direttivo di cui alla lettera *n*).

**G.** previsione che si consideri comunque acquisito l'**assenso delle amministrazioni**, ivi comprese quelle preposte alla tutela della salute, del patrimonio storico-artistico e dell'ambiente **che**, entro il termine dei lavori della conferenza, **non si siano espresse nelle forme di legge**;

In base alla **disciplina vigente**, si considera comunque acquisito l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza, non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata.

Tale disciplina si applica anche alle amministrazioni preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità, alla tutela paesaggistico-territoriale e alla tutela ambientale, esclusi i provvedimenti in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA), valutazione ambientale strategica (VAS) e autorizzazione integrata ambientale (AIA) (art. 14-*ter*, comma 7, L. 241/1990).

Rispetto alla normativa vigente, dunque, il criterio direttivo di cui alla lettera *g*) sembrerebbe poter consentire l'acquisizione dell'assenso in mancanza di espressione della volontà da parte dell'amministrazione competente anche per i **provvedimenti in materia di VIA, VAS e AIA**. Sul punto occorre peraltro considerare quanto previsto dalla successiva lettera *n*).

Esso inoltre non fa espresso riferimento alle amministrazioni preposte alla tutela della pubblica incolumità, cui sembrerebbe comunque applicabile la nuova disciplina, dato il carattere onnicomprensivo della stessa.

**N.** definizione, nel rispetto dei principi di ragionevolezza, economicità e leale collaborazione, di meccanismi e termini per la valutazione tecnica e per la necessaria composizione degli interessi pubblici nei casi in cui la legge preveda la partecipazione al procedimento delle **amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità**, in modo da pervenire in ogni caso alla conclusione del procedimento entro i termini previsti; previsione per le amministrazioni citate della possibilità di attivare **procedure di riesame**;

La vigente disciplina sulla conferenza di servizi prevede norme speciali per le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità.

Per quanto riguarda all'acquisizione dell'assenso di queste amministrazioni in caso di mancata espressione della volontà definitiva in sede di conferenza, si rinvia al criterio di cui alla lettera g).

Per l'espressione del dissenso, anche a queste amministrazioni si applica la regola generale, in base alla quale esso deve essere manifestato nella conferenza di servizi, deve essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso (art. 14-*quater*, comma 1, L. 241/1990).

Una disciplina speciale riguarda invece il superamento del dissenso espresso da queste amministrazioni (cd. **dissenso qualificato**).

Infatti, ove venga espresso motivato dissenso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, la questione, in attuazione e nel rispetto del principio di leale collaborazione e dell'articolo 120 Cost. (esercizio del potere sostitutivo del Governo), è rimessa dall'amministrazione procedente alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, che ha natura di atto di alta amministrazione. Il Consiglio dei Ministri si pronuncia entro sessanta giorni, previa intesa con la Regione o le Regioni e le Province autonome interessate, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali, ovvero previa intesa con la Regione e gli enti locali interessati, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali, motivando un'eventuale decisione in contrasto con il motivato dissenso. Se l'intesa non è raggiunta entro trenta giorni, la deliberazione del Consiglio dei Ministri può essere comunque adottata. Se il motivato dissenso è espresso da una regione o da una provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, si attiva un'articolata procedura volta a raggiungere una composizione degli interessi in campo. A tal fine, anche seguendo le linee indicate dalla giurisprudenza costituzionale, si apre una complessa fase di trattative tra Stato e regione finalizzata a superare le divergenze. Solo in caso di esito negativo di queste trattative, è consentito al Consiglio dei ministri di assumere la decisione definitiva. Per un'analisi dettagliata della disciplina si rinvia *sub* lettera l).

Peraltro, la rimessione al Consiglio dei ministri è comunque preclusa qualora la questione sia oggetto di: intese raggiunte tra le Regioni ai sensi dell'articolo 117, ottavo comma, Cost.; del procedimento per i lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi di rilevanza nazionale disciplinato dal codice degli appalti o del procedimento in materia di localizzazione delle opere di interesse statale di cui all'articolo 3 del DPR n. 383/1994.

**H.** Semplificazione dei lavori della conferenza di servizi, anche attraverso la previsione dell'obbligo di convocazione e di svolgimento della stessa con

**strumenti informatici** e la possibilità, per l'amministrazione procedente, di acquisire ed esaminare gli interessi coinvolti in **modalità telematica asincrona**;

**L. Differenziazione delle modalità di svolgimento** dei lavori della conferenza, secondo il principio di proporzionalità, prevedendo per i soli casi di procedimenti complessi la convocazione di riunioni in presenza.

Le lettere *h)* ed *i)* introducono principi di semplificazione della conferenza, favorendo l'utilizzo di strumenti informatici e prevedendo le riunioni in presenza solo per i procedimenti complessi.

In base alla disciplina vigente, previo accordo tra le amministrazioni coinvolte, la conferenza di servizi è convocata e svolta avvalendosi degli strumenti informatici disponibili, secondo i tempi e le modalità stabiliti dalle medesime amministrazioni (art. 14, comma 5-*bis*, L. 241/1990).

La conferenza di servizi, inoltre, assume le determinazioni relative all'organizzazione dei propri lavori a maggioranza dei presenti e può svolgersi per via telematica. Le convocazioni delle riunioni possono avvenire per via telematica o informatica (art. 14-*ter*, commi 1 e 2, L. 241/1990).

**M.** Possibilità per le amministrazioni di chiedere all'amministrazione procedente di assumere **determinazioni in via di autotutela**, ai sensi degli articoli 21-*quinquies* e 21-*nonies* della legge n. 241/1990, purché abbiano partecipato alla conferenza dei servizi o si siano espresse nei termini.

Ai sensi dell'art. 21-*quinquies* L. 241/1990, per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento o, salvo che per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. La revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti. Se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo.

L'art. 21-*nonies* disciplina invece l'annullamento d'ufficio, prevedendo che il provvedimento amministrativo illegittimo può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. L'art. 6, comma 1, lett. *d)*, della legge 124/2015 ha modificato la disciplina sul termine per l'annullamento d'ufficio, prevedendo che esso non può essere comunque superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici.

Il criterio direttivo di cui alla lettera *m)* interviene su una questione finora lasciata aperta dal legislatore, circa la possibilità di riconoscere o meno il potere

delle singole amministrazioni di agire in autotutela nei confronti delle posizioni assunte in seno alla conferenza, sulla quale si erano confrontate tesi diverse.

Il legislatore delegato dovrà infatti prevedere la possibilità per le amministrazioni, che abbiano partecipato alla conferenza dei servizi o si siano espresse nei termini, di chiedere all'**amministrazione precedente** di disporre, in via di autotutela, la **revoca o l'annullamento d'ufficio** del provvedimento finale adottato.

Può essere in proposito richiamata la sentenza del [Consiglio di Stato, sez. V, 27 agosto 2014 n. 4374](#), in base alla quale la decisione cd. pluristrutturata adottata all'esito di una conferenza di servizi, per la sua natura, necessariamente contamina la disciplina giuridica del potere di autotutela, ispirata al principio del cd. '*contrarius actus*' (cfr. Cons. St., Sez. V, 18 dicembre 2012, n. 6505). Pertanto, le amministrazioni che hanno adottato atti endoprocedimentali in seno alla conferenza non possono operare in autotutela per far venire meno l'assenso espresso, in quanto la conferenza di servizi rappresenta un modulo procedimentale che conduce all'adozione di un provvedimento che assorbe gli atti riconducibili alle amministrazioni che hanno partecipato alla conferenza o che, regolarmente invitate, avrebbero dovuto prendervi parte. Diversamente, opinando del resto si porrebbe nel nulla la disciplina dettata in tema di dissenso o di mancata partecipazione all'interno della conferenza di servizi (cfr. Cons. St., Sez. IV, 27 luglio 2011, n. 4503; Id., Sez. VI, 3 marzo 2006, n. 1023). Spetta, quindi, all'amministrazione precedente valutare se indire una nuova conferenza di servizi avente ad oggetto il riesame dell'atto adottato secondo le modalità già seguite in occasione dell'adozione del provvedimento di primo grado.

**O. Coordinamento** delle disposizioni di carattere generale di cui agli articoli 14, 14-*bis*, 14-*ter*, 14-*quater* e 14-*quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241, **con la normativa di settore** che disciplina lo svolgimento della conferenza di servizi.

Gli articoli da 14 a 14-*quinquies* della legge n. 241/1990 recano la disciplina generale in materia di conferenza di servizi, destinata ad essere modificata in attuazione della delega in commento. La nuova disciplina dovrà essere coordinata con la normativa di settore.

Tra le numerose disposizioni nazionali di settore che prevedono la convocazione di una conferenza di servizi o procedimenti unici ad essa equiparabili, si ricordano quelle in materia di:

- localizzazione di opere pubbliche o di interesse statale (art. 3, D.P.R. n. 383/1994);
- concessione di beni del demanio marittimo per strutture dedicate alla nautica da diporto (articoli 5 e 6, D.P.R. n. 509/1997);
- autorizzazione all'apertura, al trasferimento e all'ampliamento di grandi strutture di vendita (art. 9, decreto legislativo n. 114/1998)
- realizzazione, ampliamento, ristrutturazione e riconversione di impianti produttivi (articoli 4 e 5, D.P.R. n. 447/1998);

- verifica della possibilità di concordare la conclusione di un accordo di programma (art. 34, decreto legislativo n. 267/2000);
- interventi soggette a permesso di costruire ovvero a Dia, da eseguire su immobili vincolati (articoli 20 e 23, D.P.R. n. 380/2001);
- autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di centrali elettriche (art. 1, decreto legge n. 7/2002);
- autorizzazione unica per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili (art. 12, decreto legislativo n. 387/2003);
- autorizzazione paesaggistica per opere da eseguirsi da parte di amministrazioni statali (art. 147, decreto legislativo n. 42/2004);
- autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti (art. 208, decreto legislativo n. 152/2006);
- interventi di bonifica dei siti inquinati (articoli 242 e 252, decreto legislativo n. 152/2006);
- approvazione dei progetti relativi a lavori pubblici (art. 97, decreto legislativo n. 163/2006);
- approvazione dei progetti relativi a infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale (articoli 166 e 168, decreto legislativo n. 163/2006).

**P.** Coordinamento delle disposizioni in materia di conferenza di servizi con quelle dell'articolo 17-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dall'articolo 3 della legge in commento.

Il criterio direttivo di cui alla lettera *p*) prevede il coordinamento delle disposizioni in materia di conferenza di servizi con la nuova disciplina del silenzio assenso introdotta dall'articolo 3 della L. 124/2015. Si rinvia in proposito al commento all'art. 3, rilevando fin d'ora come esso, fra l'altro, preveda in via generalizzata il superamento del dissenso tra amministrazioni statali con l'intervento del Presidente del Consiglio, previa delibera del Consiglio dei ministri.

**Q.** Definizione di **limiti e termini tassativi per le richieste di integrazioni** documentali o chiarimenti, prevedendo che oltre il termine tali richieste non possano essere evase, né possano in alcun modo essere prese in considerazione al fine della definizione del provvedimento finale.

Tra le disposizioni vigenti in materia di approfondimenti istruttori in sede di conferenza di servizi, si ricorda la previsione che possono essere richiesti, per una sola volta, ai proponenti dell'istanza o ai progettisti chiarimenti o ulteriore documentazione. Se questi ultimi non sono forniti in sede di conferenza di servizi, entro i successivi trenta giorni, si procede all'esame del provvedimento (art. 14-*ter*, comma 8, L. 241/1990).

Il comma 2 disciplina la **procedura per l'adozione decreto legislativo** prevedendo le seguenti fasi:

- proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione;
- parere della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato, che sono resi entro 45 giorni (decorsi i quali il Governo può procedere);
- successiva trasmissione dello schema di decreto legislativo alle Camere ed espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e della Commissione parlamentare per la semplificazione, entro 60 giorni (decorsi i quali il decreto legislativo può essere comunque adottato). Se il termine previsto per il parere cade nei 30 giorni che precedono la scadenza della delega o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di 90 giorni;
- nel caso in cui il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, nuova trasmissione del testo alle Camere con le relative osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione;
- parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia (con esclusione dunque del parere della Commissione competente per i profili finanziari e della Commissione per la semplificazione) sulle osservazioni del Governo entro 10 giorni (decorsi i quali il decreto può comunque essere adottato).

Entro **12 mesi** dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, il Governo può adottare uno o più **decreti legislativi** recanti **disposizioni integrative e correttive**, nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi e della medesima procedura (**comma 3**).



### **Articolo 3** **(Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi)**

L'**articolo 3** novella la legge sul procedimento amministrativo (L. 7 agosto 1990, n. 241), introducendo nel capo IV, dedicato alla semplificazione dell'attività amministrativa, un nuovo articolo 17-*bis* che estende **in via generale** la regola del **silenzio-assenso** per l'adozione di **procedimenti amministrativi o normativi** che prevedono l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni pubbliche o gestori di beni o servizi pubblici.

Il **silenzio della pubblica amministrazione** è un comportamento omissivo dell'amministrazione di fronte a un dovere di provvedere, di emanare un atto e di concludere il procedimento con l'adozione di un provvedimento entro un termine prestabilito (art. 2, co. 1 e 5, 20, L. n. 241/1990). L'ordinamento distingue il silenzio in ipotesi legislativamente qualificate in senso positivo (silenzio assenso), in senso negativo (silenzio diniego e silenzio rigetto) e ipotesi non giuridicamente qualificate (silenzio inadempimento).

L'articolo 20 della legge 241/1990 include il **silenzio assenso** tra gli istituti di semplificazione amministrativa, generalizzando il ricorso all'istituto. La norma stabilisce che nei **procedimenti a istanza di parte**, esclusi quelli disciplinati dall'art. 19 (segnalazione certificata di inizio attività), **per il rilascio di provvedimenti amministrativi**, «il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda», se la stessa amministrazione non comunica all'interessato, nel termine indicato dall'art. 2, co. 2 e 3, il provvedimento di diniego ovvero se, entro 30 giorni dalla presentazione dall'istanza, non indice una conferenza di servizi.

Il silenzio assenso non opera per gli atti e i procedimenti finalizzati alla tutela del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente, a quelli rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, alla salute e alla pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con appositi D.P.C.M adottati su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i ministri competenti. In ogni caso l'art. 20, co. 3, prevede che l'amministrazione possa, in via di autotutela, annullare o revocare l'atto implicito di assenso (art. 21-*quinquies* e 21-*nonies*).

Rispetto all'ipotesi di **silenzio assenso** disciplinata dall'art. 20 della legge 241/1990, il silenzio a cui fa riferimento il nuovo art. 17-*bis* corrisponde ad un **atto interno ad un procedimento** (invece che a un provvedimento definitivo).

Il nuovo istituto, infatti, trova applicazione nelle ipotesi in cui **per l'adozione da parte di una pubblica amministrazione di provvedimenti sia normativi sia**

**amministrativi** sia prevista l'**acquisizione di assensi, concerti o nulla osta** di competenza di altre amministrazioni pubbliche, ovvero di gestori di beni e servizi pubblici.

In relazione al campo di applicazione oggettivo della disposizione, si ricorda che le pubbliche amministrazioni, oltre che agire mediante provvedimenti amministrativi, possono emanare anche **atti normativi** (generalmente, regolamenti e statuti), ai quali si applica la disciplina legislativa del procedimento amministrativo. Il contenuto normativo giustifica tuttavia alcune peculiarità: in particolare, gli atti normativi di competenza della pubblica amministrazione sono sottratti all'obbligo di motivazione (art. 3, co. 2, legge 241/1990) e ai loro procedimenti non si applicano le norme sulla partecipazione degli interessati (art. 13 legge 241/1990).

Nella stesura originaria della disposizione in commento, il silenzio assenso operava solo nei rapporti tra pubbliche amministrazioni, mentre nel corso dell'esame parlamentare, l'istituto è stato esteso anche alle ipotesi in cui sia necessario l'assenso, il concerto o il nulla-osta di gestori di beni e/o servizi pubblici.

In tali casi, le amministrazioni o i gestori competenti sono tenuti a comunicare le rispettive decisioni all'amministrazione proponente **entro il termine di 30 giorni** dal ricevimento dello schema di provvedimento, che deve essere corredato dalla relativa documentazione (**comma 1**).

Il termine può essere **interrotto** qualora l'amministrazione o il gestore che deve rendere il proprio assenso:

- faccia presenti **esigenze istruttorie**;
- presenti **richieste di modifica**, 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 30 giorni** dalla ricezione degli elementi istruttori o dello schema di provvedimento; non sono ammesse ulteriori interruzioni di termini.

La formazione del **silenzio-assenso** è prevista nel successivo **comma 2**, ai sensi del quale, decorsi inutilmente i termini stabiliti dal comma 1, l'assenso, il concerto o il nulla osta s'intende acquisito.

La stessa disposizione interviene anche sull'ipotesi specifica del **mancato accordo tra le "amministrazioni statali"** coinvolte, prevedendo che in tal caso spetta al **Presidente del Consiglio** decidere sulle modifiche da apportare allo schema di provvedimento, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Si ricorda che, invece, la disposizione sul silenzio-assenso riguarda tutte le amministrazioni "pubbliche", quindi anche quelle regionali e locali.

La regola generale del silenzio assenso posta dal comma 2 non prevede eccezioni, neanche in riferimento a quei settori che sono esclusi dall'applicazione dell'istituto nei procedimenti ad istanza di parte ex art. 20 L. 241/1990.

Infatti il nuovo articolo 17-*bis*, al **comma 3**, esplicita che la regola del silenzio (come esplicitata nei precedenti commi 1 e 2) si applica anche ai casi in cui sia prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di **amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini**, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di amministrazioni pubbliche. In tali casi, si prevede unicamente un termine più ampio per l'espressione dell'atto di assenso, concerto o nulla osta, che è di **novanta giorni** dal ricevimento della richiesta da parte dell'amministrazione precedente. Decorsi i suddetti termini senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito. Sono fatti salvi termini diversi stabiliti da singole disposizioni di legge o di regolamento ex art. 2, L. 241/1990.

Nel caso di assenso di amministrazioni preposte a settori sensibili, il termine originariamente previsto era di 60 giorni, esteso a 90 nel corso dell'esame parlamentare.

Nel generalizzare la regola del silenzio assenso a tutte le amministrazioni portatrici di interessi sensibili, con la sola specificazione di un termine più lungo, la disposizione del comma 3 non fa riferimento alle amministrazioni preposte alla tutela della pubblica incolumità, della difesa nazionale, della pubblica sicurezza, dell'immigrazione, dell'asilo e della cittadinanza che l'ordinamento vigente generalmente equipara a quelle richiamate.

Pertanto, per tali amministrazioni si ritiene applicabile la regola generale dei commi 1 e 2, con il termine di 30 giorni.

Il **comma 4** esclude, infine, l'applicabilità dell'istituto del silenzio assenso, previsto dall'articolo 3, nei casi in cui l'adozione di un provvedimento espresso sia richiesta da disposizioni del diritto dell'Unione europea.

L'istituto di semplificazione introdotto con la disposizione in esame merita di essere considerato anche in **rapporto alla disciplina dell'istituto della conferenza di servizi**, altro strumento di accelerazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi particolarmente complessi, introdotto in via generale e disciplinato dagli articoli 14 e seguenti della legge 241/1990, che formano oggetto di delega specifica ai sensi del precedente art. 2 della legge n. 124.

Ai sensi della normativa vigente, infatti, la conferenza di servizi è sempre indetta qualora l'amministrazione precedente debba acquisire intese, concerti, nullaosta o assensi, comunque denominati, da parte di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga entro 30 giorni dalla ricezione da parte dell'amministrazione competente della relativa richiesta (art. 14, co. 2, prima parte, L. n. 241/1990).

L'indizione della conferenza non è però obbligatoria quando nel termine dei 30 giorni è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni, nonché in tutti i casi in cui esistano espresse previsioni normative che consentano alla amministrazione procedente di prescindere.

Rispetto a tale fattispecie, l'introduzione del meccanismo generalizzato di silenzio assenso tra amministrazioni potrebbe operare in via sostitutiva o alternativa. Le norme introdotte con l'articolo in esame non disciplinano tale aspetto, mentre l'articolo 2 della legge prevede tra i principi e criteri direttivi della delega ivi contenuta il **coordinamento delle disposizioni in materia di conferenza di servizi con quelle del silenzio assenso tra p.a.** introdotte dall'articolo 3 (cfr. art. 2, co. 1, lett. p).

#### **Articolo 4**

#### ***(Semplificazione dei procedimenti amministrativi relativi a rilevanti insediamenti produttivi, opere di interesse generale o avvio di attività imprenditoriali)***

L'**articolo 4** autorizza il Governo ad emanare un **regolamento di delegificazione** per la **semplificazione** e **accelerazione** dei **procedimenti amministrativi** concernenti le seguenti tre attività economiche:

- insediamento di importanti **attività produttive**;
- **opere di interesse generale**;
- avvio di **attività imprenditoriali**.

Il regolamento dovrà basarsi su una serie di **principi** e **criteri** direttivi, definiti "norme generali regolatrici della materia".

In primo luogo, il regolamento dovrà individuare i **tipi** di procedimento amministrativo, relativi a **rilevanti insediamenti produttivi, opere di interesse generale o avvio di attività imprenditoriali (lett. a)** ai quali si può applicare una **riduzione dei termini** in misura non superiore del 50% rispetto a quelli applicabili ai sensi dell'articolo 2 della legge 241 del 1990 (**lett. c**).

La legge sull'azione amministrativa (L. 241/1990, art. 2) stabilisce un principio di carattere generale in base al quale tutti i procedimenti che conseguono obbligatoriamente ad una istanza e quelli attivati d'ufficio devono necessariamente concludersi con un provvedimento espresso (anche in caso irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda) adottato in termini definiti.

Ciascuna amministrazione statale fissa i termini di conclusione dei procedimenti di propria competenza con singoli regolamenti adottati nella forma di decreto del Presidente della Consiglio su proposta del Ministro competente. In ogni caso, il termine non può eccedere i 90 giorni. Anche gli enti pubblici nazionali stabiliscono, secondo i propri ordinamenti, i termini di conclusione dei procedimenti di propria competenza, sempre nel limite dei 90 giorni.

In mancanza di determinazione di termini, il procedimento deve concludersi entro 30 giorni, a meno che un diverso termine sia stabilito per legge.

E' ammessa la possibilità di prevedere termini superiori ai 90 giorni in considerazione della «sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento». In questi casi, tuttavia, il termine massimo di durata non può oltrepassare comunque i 180 giorni (ad esclusione dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana e di quelli riguardanti l'immigrazione).e per l'adozione del relativo regolamento è necessaria sia la proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa, sia la previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

I termini per la conclusione del procedimento decorrono dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte.

Per la realizzazione di impianti produttivi, lo strumento principale di semplificazione dei relativi procedimenti è costituito dallo Sportello unico per le attività produttive (Suap) istituito con il DPR 20 ottobre 1998, n. 447. Presso ciascun comune, singolo o associato istituisce una struttura organizzativa, denominata "Sportello unico per le attività produttive", alla quale deve rivolgersi l'imprenditore che intenda realizzare un impianto produttivo. Lo Sportello unico gestisce l'intero procedimento per la realizzazione o la trasformazione dell'impianto produttivo (intendendosi con ciò qualsiasi sede, laboratorio, impianto, ecc. di qualsiasi impresa o altra attività di produzione di beni o servizi). A tal fine esso deve coordinare le pubbliche amministrazioni chiamate ad esprimere pareri tecnici o a rilasciare autorizzazioni, evitando così il carico burocratico prima sostenuto dall'imprenditore e dai suoi tecnici, dovuto al rapporto diretto con ciascuna pubblica amministrazione. Lo Sportello deve anche garantire l'accesso degli interessati a tutte le informazioni relative ai procedimenti, nonché a quelle relative agli interventi di assistenza e sostegno predisposti a favore delle imprese e dei lavoratori (le Regioni devono operare un preciso intervento di coordinamento e messa a disposizione delle informazioni). Il D.L. 112/2008, all'art. 38, cd Impresa in un giorno, ha stabilito principi e criteri per la semplificazione e il riordino della disciplina dello Sportello unico per le attività produttive. Con DPR 160/2010 è stato emanato il nuovo Regolamento dello Sportello unico per le attività produttive. Più in particolare l'ufficio competente e il responsabile del Suap sono individuati secondo gli ordinamenti propri dei comuni o secondo gli accordi in caso di Suap associato. Nel caso in cui il comune non individui il responsabile del Suap, tale ruolo è affidato *ex lege* al segretario comunale. Inoltre è prevista libertà di autorganizzarsi per l'esercizio delle attività di sportello unico. I comuni che non hanno istituito e reso operativo lo Sportello unico esercitano le funzioni relative allo Sportello unico, delegandole alle camere di commercio.

In secondo luogo, il regolamento dovrà prevedere, nell'ambito delle tipologie di procedimento di cui sopra, l'individuazione in concreto, da parte del **Presidente del Consiglio** previa deliberazione del Consiglio dei ministri, dei **singoli interventi con effetti positivi sull'economia e sull'occupazione (lett. b)**. A tali interventi non solo si applica la riduzione dei termini di conclusione dei relativi procedimenti di cui sopra, ma viene attribuita al Presidente del Consiglio, o a un suo delegato, la possibilità di esercizio di **poteri sostitutivi** previa delibera del Consiglio dei Ministri (**lett. d**).

Si ricorda in proposito, che la legge sull'azione amministrativa prevede già una forma di potere sostitutivo, interno alle amministrazioni, da attivarsi in caso di mancata conclusione dei procedimenti entro i termini prestabiliti. Nel caso in esame, per quei particolari procedimenti relativi a rilevanti insediamenti produttivi, opere di interesse generale o avvio di attività imprenditoriali, i quali impattano positivamente sull'economia e sull'occupazione, si prevede l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Presidente del Consiglio in luogo dell'amministrazione precedente.

Ai sensi della legge sull'azione amministrativa, qualora il termine per la conclusione del procedimento sia inutilmente decorso, l'interessato può rivolgersi ad una figura interna all'amministrazione, titolare del potere sostitutivo, che appunto si sostituisce al dirigente o al funzionario inadempiente e concluda il procedimento medesimo o attraverso le strutture competenti o ricorrendo alla nomina di un commissario (artt. 9-*bis* e seguenti, L. 142/1990).

In ogni caso, il provvedimento finale dovrà essere adottato entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto. In tal modo, viene attribuito al privato in attesa del provvedimento, prima di ricorrere all'azione giudiziale, un ulteriore strumento esperibile a garanzia dell'effettività dell'azione amministrativa.

A tal fine ciascuna amministrazione individua, tra le figure apicali, il soggetto a cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia. Ove l'organo di governo non provveda all'individuazione, il potere sostitutivo si intende attribuito al dirigente generale. In mancanza di questi, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione.

Tra gli oneri incombenti in capo al titolare del potere sostitutivo vi è quello di comunicare all'organo di governo, i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, nei quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsti dalla legge e o dai regolamenti.

Inoltre, l'amministrazione deve "riconoscere" l'eventuale ritardo nell'adempimento, indicando in tutti i provvedimenti rilasciati su istanza di parte, sia il termine previsto per disposizione di legge o regolamentare, sia quello effettivamente impiegato.

Nel caso di procedimenti che prevedono il coinvolgimento di **amministrazioni regionali o locali**, dovranno essere adottate idonee forme di **raccordo** per la definizione dei termini e dei poteri sostitutivi (**lett. e**).

Per l'esercizio dei poteri sostitutivi il Presidente del Consiglio o il suo delegato possono avvalersi di **personale** delle pubbliche amministrazioni con **specifiche competenze tecniche**, senza riconoscimento di trattamenti retributivi ulteriori, individuati con criteri da definire nel regolamento di delegificazione (**lett. f**).

Il regolamento è emanato entro 180 giorni dalla entrata in vigore della legge (entro il **24 febbraio 2016**), previa intesa in sede di **conferenza unificata**, che si aggiunge alla procedura generale che prevede un decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti (art. 17, comma 2, L. 400/1988).

## **Articolo 5** **(Segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso, autorizzazione espressa e comunicazione preventiva)**

L'articolo 5 reca una delega al Governo per la precisa **individuazione dei procedimenti** volti all'emanazione di **atti di autorizzazione, concessione o permesso comunque denominati**, distinguendoli sulla base degli atti necessari per la formazione o sostituzione del provvedimento, e per l'introduzione di una **disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa**.

La delega deve essere esercitata entro un anno dalla data di entrata di vigore della legge (entro il **28 agosto 2016**).

In particolare, è prevista l'emanazione di uno o più decreti legislativi per la **precisa individuazione dei procedimenti**:

- oggetto di segnalazione certificata di inizio attività (**SCIA**), ai sensi dell'art.19 della L. 241/1990;
- oggetto di **silenzio assenso**, ai sensi dell'art. 20 della L. 241/1990;
- per i quali è necessaria l'**autorizzazione espressa**;
- per i quali, in base alla legislazione vigente, è sufficiente una **comunicazione preventiva**; si tratterebbe dunque di casi in cui per lo svolgimento dell'attività del privato è necessaria una semplice comunicazione preventiva, al di fuori dei casi della SCIA.

La **segnalazione certificata di inizio attività** è disciplinata dall'articolo 19 della L. 241/1990, che consente di sostituire ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, compresa l'iscrizione in albi o ruoli, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, con una segnalazione dell'interessato all'amministrazione competente, con esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e con alcune eccezioni per una serie di atti rilasciati dalle amministrazioni preposte ad interessi particolarmente sensibili (difesa nazionale, pubblica sicurezza, immigrazione, amministrazione della giustizia, amministrazione delle finanze, tutela della salute e della pubblica incolumità, del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente) e per gli atti amministrativi imposti dalla normativa comunitaria (co. 1). L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla stessa data di presentazione della segnalazione (co. 2), fatta salva la possibilità per l'amministrazione di intervenire nei successivi 60 giorni per vietare la prosecuzione dell'attività, salvo che il privato, ove possibile, provveda alla regolarizzazione e, in ogni caso, di esercitare i propri poteri di autotutela (co. 3).

Settori in cui tipicamente si applica la SCIA sono il settore edilizio e l'esercizio di attività imprenditoriale.



Nel campo edilizio, il termine per l'**attività inibitoria** da parte della pubblica amministrazione sulla prosecuzione dell'attività segnalata si riduce **dai 60 giorni ordinari a 30 giorni**. La SCIA non si applica nei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali<sup>4</sup>.

Per effetto delle modifiche recate all'articolo 19 della legge 241/1990 dal D.L. 83/2012 l'autocertificazione o le asseverazioni riguardano anche atti, pareri, esecuzione di verifiche preventive previste dalla normativa vigente, come nel caso di **certificazioni energetiche e di prevenzione incendi**.

Con Accordo 12 giugno 2014 (G.U. 14 luglio 2014, n. 161) Stato, Regioni ed Enti locali hanno approvato una modulistica unica valida su tutto il territorio nazionale per la SCIA.

Per le attività imprenditoriali, la SCIA può essere presentata allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) per il tramite della Camera di Commercio territorialmente competente (D.P.R. 160/2010, art. 5, comma 2), allegandola alla pratica di Comunicazione Unica (articolo 9 del D.L. 7/2007).

L'articolo 20 della legge 241/1990 include il **silenzio assenso** tra gli istituti di semplificazione amministrativa, generalizzando il ricorso all'istituto. La norma stabilisce che nei **procedimenti a istanza di parte**, esclusi quelli disciplinati dall'art. 19 (Segnalazione certificata di inizio attività), **per il rilascio di provvedimenti amministrativi**, «il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda», se la stessa amministrazione non comunica all'interessato, nel termine indicato dall'art. 2, co. 2 e 3, il provvedimento di diniego ovvero se, entro 30 giorni dalla presentazione dall'istanza, non indice una conferenza di servizi.

Il silenzio assenso non opera per gli atti e i procedimenti finalizzati alla tutela del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente, a quelli rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, alla salute e alla pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con appositi D.P.C.M adottati su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i ministri competenti. In ogni caso l'art. 20, co. 3, prevede che l'amministrazione possa, in via di autotutela, annullare o revocare l'atto implicito di assenso (art. 21-*quinquies* e 21-*nonies*).

---

<sup>4</sup> Le principali tipologie di intervento soggette a SCIA sono:

- opere di manutenzione straordinaria (articolo 3, comma 1, lettera b) del D.P.R. n. 380/2001, che riguardino parti strutturali dell'edificio);
- opere di restauro e risanamento conservativo (articolo 3, comma 1, lettera c) del D.P.R. n. 380/2001);
- opere di ristrutturazione edilizia; (articolo 3, comma 1, lettera d) del D.P.R. n. 380/2001);
- opere di eliminazione delle barriere architettoniche che comportino la realizzazione di rampe o di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio
- parcheggi di pertinenza (articolo 9, L. n. 122/1989)
- opere di finitura a completamento di interventi oggetto di titoli abilitativi scaduti;
- cambio di destinazione d'uso;
- variante in corso d'opera (art. 22, comma 2, D.P.R. n. 380/2001);
- variazione essenziale (artt. 31 e 32, D.P.R. n. 380/2001);
- significativi movimenti di terra senza opere non connessi all'attività agricola.

L'espressione "precisa individuazione" lascia intendere che i procedimenti debbano essere indicati singolarmente.

Per quanto riguarda i principi e criteri direttivi, la disposizione richiama:

- principi e criteri direttivi desumibili dai medesimi articoli della legge sul procedimento amministrativo su SCIA e silenzio assenso (artt. 19 e 20, L. 241/1990);
- principi del diritto dell'Unione europea relativi all'accesso alle attività di servizi;
- principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Nell'oggetto della delega è compresa l'**introduzione della disciplina generale delle "attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa"**.

La formulazione ha un contenuto piuttosto ampio e innovativo, in quanto nelle "attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa" sembrano rientrare le attività soggette a SCIA, a silenzio assenso o a mera comunicazione preventiva. L'intento parrebbe pertanto quello di introdurre nell'ordinamento delle norme generali comuni a diversi regimi di semplificazione previsti dalla L. 241/1990 per i procedimenti a istanza di parte, accomunati dal fatto di consentire un'attività senza necessità di un provvedimento espresso dell'amministrazione.

Tra le norme generali certamente rientrano, per espressa previsione del comma 1 dell'articolo 5, la definizione:

- delle modalità di presentazione e dei contenuti *standard* degli atti degli interessati e di svolgimento della procedura, anche telematica;
- degli strumenti per documentare o attestare gli effetti prodotti dai predetti atti;
- dell'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.

Il **comma 2** disciplina la **procedura per l'adozione decreto legislativo** prevedendo le seguenti fasi:

- proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione;
- concerto con il Ministro dell'interno, limitatamente alle autorizzazioni previste dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza;
- intesa in sede di Conferenza unificata;
- parere del Consiglio di Stato, da rendere entro 30 giorni (decorsi i quali il Governo può procedere);
- delibera preliminare del Consiglio dei ministri e trasmissione dello schema di decreto legislativo alle Camere;

- espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e della Commissione parlamentare per la semplificazione, entro 60 giorni (decorsi i quali il decreto legislativo può essere comunque adottato). Se il termine previsto per il parere cade nei 30 giorni che precedono la scadenza della delega o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di 90 giorni;
- nel caso in cui il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, nuova trasmissione del testo alle Camere con le relative osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione;
- parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia (sembrerebbe escluso il parere della Commissione competente per i profili finanziari e della Commissione per la semplificazione) sulle osservazioni del Governo entro 10 giorni (decorsi i quali il decreto può comunque essere adottato);
- adozione definitiva da parte del Consiglio dei ministri.

Entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore di ciascun decreto legislativo, il Governo può adottare un decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive, nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi e della medesima procedura (**comma 3**).

## **Articolo 6** **(Autotutela amministrativa)**

L'**articolo 6** della legge introduce alcune modifiche ai poteri di **autotutela** delle pubbliche amministrazioni, disciplinati dalla legge n. 241 del 1990, proseguendo il processo di riforma del potere di autotutela in capo alle pubbliche amministrazioni, in caso di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, sulla scorta di quanto già previsto con il D.L. n. 133/2014 (conv. L. 164/2014). In sintesi, tale disposizione:

- ridefinisce i rapporti tra autotutela e segnalazione certificata di inizio attività (SCIA);
- delimita i termini entro i quali l'amministrazione può esercitare i poteri di sospensione;
- introduce una nuova limitazione temporale per l'annullamento d'ufficio dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici;
- rimodula le sanzioni applicabili al privato che i quali diano inizio all'attività in base a silenzio-assenso o SCIA in mancanza dei requisiti richiesti o, comunque, in contrasto con la normativa vigente;
- elimina l'ipotesi specifica di annullamento d'ufficio esclusivamente finalizzato a conseguire risparmi o minori oneri finanziari per le amministrazioni pubbliche.

Con l'espressione "**autotutela**" nel **diritto amministrativo** si fa riferimento al potere della pubblica amministrazione di annullare, revocare, ovvero modificare ad effetti conservativi i provvedimenti amministrativi già adottati. A tal fine, si distingue l'autotutela esecutiva dall'autotutela decisoria.

In particolare, l'**autotutela esecutiva** è il potere di eseguire unilateralmente e coattivamente provvedimenti che impongono obblighi a carico dei destinatari (per es., l'obbligo di consegnare il bene espropriato o di installare un depuratore), e implicano l'indicazione del termine e delle modalità di esecuzione cui deve attenersi il soggetto obbligato. L'autotutela esecutiva è un potere con un fondamento normativo specifico, che va rinvenuto caso per caso e deve essere, dunque, espressamente prevista e regolata dalla legge.

L'**autotutela decisoria** è il potere della pubblica amministrazione di riesaminare, senza l'intervento del giudice, i propri atti sul piano della legittimità, al fine di confermarli, modificarli o annullarli.

Il **comma 1, lettera a)**, interviene sulla possibilità per l'amministrazione di esercitare i poteri generali di **autotutela, in caso di presentazione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)**, disciplinata ai sensi dell'articolo 19 della L. 241/1990, e già stato oggetto di una recente modifica ad opera del D.L. n. 133/2014 (art. 25, co. 1, lett. *b-bis*).

La **segnalazione certificata di inizio attività** è disciplinata dall'articolo 19 della L. 241/1990, che consente di sostituire ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, compresa l'iscrizione in albi o ruoli, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, con una segnalazione dell'interessato all'amministrazione competente, con alcune eccezioni per una serie di atti rilasciati dalle amministrazioni preposte ad interessi particolarmente sensibili<sup>5</sup>, e per gli atti amministrativi imposti dalla normativa comunitaria (co. 1). L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla stessa data di presentazione della segnalazione (co. 2), fatta salva la possibilità per l'amministrazione di intervenire nei successivi 60 giorni per vietare la prosecuzione dell'attività e rimuovere gli effetti dannosi, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti previsti (co. 3). L'inibitoria può essere evitata qualora sia possibile che il privato conformi la attività avviata e i suoi effetti alla normativa vigente entro un termine fissato dall'amministrazione, non inferiore a trenta giorni. La disciplina vigente fa salva, in ogni caso, la possibilità per l'amministrazione di esercitare i propri poteri di autotutela di revoca e annullamento d'ufficio alle condizioni stabilite dal comma 4 (co. 3 e 4).

La riformulazione dei commi 3 e 4 del citato articolo 19, proposta dall'articolo 6, introduce alcune novità, che appaiono finalizzate a **circoscrivere con maggiore precisione i poteri di cui l'amministrazione dispone** nei confronti dei privati a seguito di attività soggetta a segnalazione certificata di inizio attività. In particolare:

- per quanto riguarda la **possibilità di regolarizzazione**, stabilisce che **l'amministrazione competente invita il privato** a conformare l'attività intrapresa alla normativa vigente, qualora sia possibile, mediante un **atto motivato**, con il quale sono prescritte le misure necessarie e si dispone la **sospensione dell'attività intrapresa**. Rispetto al testo previgente dell'articolo 19, co. 3, la fattispecie è più chiaramente definita, esplicitando: l'obbligo di motivare l'invito a sanare e di indicare al privato le misure da adottare, nonché l'effetto sospensivo sull'attività soggetta a SCIA;
- resta confermato che il termine per provvedere alla regolarizzazione dell'attività non può essere inferiore a 30 giorni. Si specifica, però, che, **decorso il termine senza che le misure siano state adottate, l'attività s'intende vietata**;
- **decorso il termine** (pari a 60 giorni o a 30 nella SCIA edilizia) per l'adozione dei provvedimenti di inibitoria (di cui al comma 3, primo periodo dell'art. 19), **l'amministrazione può comunque adottare i provvedimenti previsti dal comma 3**, ossia può vietare la prosecuzione dell'attività, rimuovendone gli effetti, ovvero chiedere al privato di conformarsi alla normativa vigente. La possibilità di agire in tal senso è tuttavia **condizionata dalla ricorrenza dei**

---

<sup>5</sup> Difesa nazionale, pubblica sicurezza, immigrazione, amministrazione della giustizia, amministrazione delle finanze, tutela della salute e della pubblica incolumità, del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente.

**presupposti per l'annullamento d'ufficio** ai sensi **dell'art. 21-*nonies*** della legge.

In base all'articolo 21-*nonies*, l'annullamento d'ufficio può essere disposto dallo stesso organo che ha emanato il provvedimento o da altro organo previsto dalla legge:

- se il provvedimento è illegittimo: I profili di illegittimità sono da valutarsi alla stregua della disciplina dettata dal precedente art. 21-*octies*, comma 1 (nei casi classici di violazione di legge, eccesso di potere e incompetenza);
  - sussistendone le ragioni di interesse pubblico;
  - entro un termine ragionevole: in merito a tale requisito, si consideri che altra disposizione dell'articolo in commento muta il termine ragionevole in termine di diciotto mesi per i provvedimenti di autorizzazione;
  - e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati.
- contestualmente - con la riformulazione del comma 3 e l'abrogazione del comma 4 dell'art. 19 L. 241/1990 - è completamente **eliminata la possibilità** per l'amministrazione, decorso il termine di 60 giorni (30 per la SCIA edilizia), **di revocare ovvero procedere all'annullamento d'ufficio**, che a seguito delle modifiche apportate dal D.L. 133/2014 era già stata circoscritta solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente;

Sul punto, si ricorda, che prima delle modifiche introdotte dal D.L. 133/2014 (cd decreto sblocca-Italia, conv. L. 164/2014), il testo dell'articolo 19, co. 3, faceva salva la possibilità dell'amministrazione di esercitare i suoi poteri di autotutela senza particolari limitazioni e nel rispetto dei presupposti per l'applicazione degli articoli 21-*quinquies* (revoca del provvedimento) e 21-*nonies* (annullamento del provvedimento) legge 241/1990 Successivamente, tali poteri sono stati limitati ad alcuni casi (appunto, quelli di cui al comma 4). La modifica introdotta dalla L. 124/2015 va nella medesima direzione abrogando ogni previsione di poteri di annullamento e revoca in caso di SCIA.

- infine, è **soppressa** la disposizione (art. 19, comma 3, ultimo periodo) che prevedeva la possibilità per l'amministrazione di adottare sempre e in ogni tempo i provvedimenti inibitori o repressivi, in caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci. Tuttavia, occorre considerare che tale ipotesi è contestualmente generalizzata, con alcune significative differenze, nell'ambito della disciplina dell'annullamento d'ufficio, ai sensi della successiva lettera *d*) del comma 1 dell'articolo 6 (su cui, si v., *infra*).

Il **comma 1, lettera b)**, introduce alcune **modifiche alla disciplina delle sanzioni** di cui all'articolo 21 della legge 241/1990.

Con una modifica di carattere prevalentemente formale, si sostituisce, al primo comma, il termine "denuncia" con quello di "segnalazione", adeguando così il richiamo all'articolo 19 della legge che, a partire dal 2010, disciplina la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) in luogo della denuncia di inizio attività (DIA).

La seconda modifica consiste nell'**abrogazione** dell'intero **comma 2 dell'articolo 21**, il quale dispone che «le sanzioni amministrative previste in caso di svolgimento dell'attività in carenza dell'atto di assenso dell'amministrazione o in difformità da esso si applicano anche nei riguardi di coloro i quali diano inizio all'attività ai sensi degli artt. 19 e 20 in mancanza dei requisiti richiesti o, comunque, in contrasto con la normativa vigente».

La disposizione abrogata equiparava, sotto il profilo sanzionatorio, la posizione del privato che ha agito *contra legem*, ossia in totale assenza del titolo richiesto dalla legge, a quella del privato che ha avviato l'attività avvalendosi di un procedimento semplificato (SCIA o silenzio assenso) in contrasto con la normativa vigente.

In materia di sospensione, la **lettera c)** del comma 1 innova la disciplina previgente, in base alla quale l'efficacia ovvero l'esecuzione del provvedimento amministrativo poteva essere sospesa, per gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario, dallo stesso organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. Il termine della sospensione è esplicitamente indicato nell'atto che la dispone e può essere prorogato o differito per una sola volta, nonché ridotto per sopravvenute esigenze (art. 21-*quater*, co. 2, della L. 241/1990). La novella specifica che in ogni caso la **sospensione** del provvedimento amministrativo **non** può essere disposta o perdurare **oltre i termini per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio** di cui all'art. 21-*nonies*, L. 241/1990, modificato ai sensi delle disposizioni successive. Pertanto, un provvedimento amministrativo non può essere sospeso oltre un termine ragionevole o comunque oltre diciotto mesi dalla sua adozione, ove si tratti di provvedimento di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici.

Il **comma 1, lettera d)**, modifica l'**articolo 21-nonies**, della L. 241/1990, che disciplina l'istituto dell'**annullamento d'ufficio** dei **provvedimenti amministrativi**.

L'**annullamento d'ufficio** rimuove il provvedimento di primo grado. Secondo la giurisprudenza consolidata, recepita nella legge 241/1990, i presupposti dell'esercizio del potere di annullamento d'ufficio, che ha effetti *ex tunc*, sono l'illegittimità originaria del provvedimento, *ex art. 21-octies* della legge 241/1990, l'interesse pubblico concreto e attuale alla sua rimozione, diverso dal mero ripristino della legalità e l'assenza di posizioni

consolidate in capo ai destinatari. L'esercizio del potere di autotutela è espressione di discrezionalità che non esime l'amministrazione dal dare conto, sia pure in modo sintetico, della sussistenza dei menzionati presupposti.

Ai sensi dell'art. 21-*nonies*, co. 1, l'annullamento va adottato «entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati». Ciò a garanzia della certezza del diritto e della tutela dell'affidamento legittimo di coloro ai quali il provvedimento di primo grado da eliminare abbia recato vantaggio. Ne risulta che l'annullamento non si limita al ripristino della legalità, ma è provvedimento discrezionale, chiamato a ponderare l'interesse pubblico alla rimozione del provvedimento invalido con gli altri interessi dei soggetti coinvolti.

Anche questa disposizione è stata oggetto di un recente intervento normativo, che, intervenendo sui presupposti del potere, ha escluso esplicitamente la possibilità di procedere ad annullamento di ufficio nei casi di cui all'articolo 21-*octies*, secondo comma, della legge 241/1990, ossia dei provvedimenti che presentino vizi cd. formali o relativi alla mancata comunicazione di avvio del procedimento<sup>6</sup> (tale modifica è stata introdotta dall'art. 25, co. 1, lett. *b-quater*, D.L. 133/2014).

Pertanto, il potere di annullamento in via di autotutela resta esercitabile solo nei casi classici di provvedimento illegittimo per violazione di legge, eccesso di potere e incompetenza, ai sensi dell'articolo 21-*octies*, comma 1, della legge 241/1990.

La disposizione interviene innanzitutto sulla **specificazione del termine** entro il quale l'amministrazione può procedere all'annullamento d'ufficio, ai sensi dell'art. 21-*nonies*. Fino all'entrata in vigore della legge 124 in commento, la disposizione prevedeva il limite temporale del "termine ragionevole", ossia un parametro indeterminato ed elastico che lascia all'amministrazione il compito di individuarlo in concreto, in considerazione degli interessi coinvolti.

La modifica introduce, invece, un termine ultimo per l'annullamento, stabilendo **che non deve essere comunque superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione** del provvedimento di primo grado. Tale vincolo temporale è introdotto solo per i casi di **annullamento d'ufficio dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici**, anche ove si tratti di provvedimenti formati a seguito di silenzio-assenso.

Inoltre, è inserito un **nuovo comma 2-bis all'articolo 21-*nonies***, che prevede un'eccezione al rispetto del limite temporale che si intende introdurre.

In particolare, la disposizione prescrive che possono essere annullati anche dopo 18 mesi dall'adozione i **provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato**, accertate con **sentenza passata in giudicato**.

<sup>6</sup> Tali ipotesi riguardano i casi in cui il provvedimento, pur essendo stato adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti amministrativi, non è annullabile, in quanto il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. È parimenti esclusa l'annullabilità del provvedimento per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento nel caso l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso dal quello adottato.



In tal caso, è comunque fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di documentazione amministrativa, adottato con D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

Si ricorda che, tra le sanzioni previste dal capo VI, si prevede, qualora dai controlli a campione eseguiti dalle amministrazioni precedenti, emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera (art. 75, D.P.R. 445/2000).

Da ultimo, il **comma 2** dell'articolo 6 ha **abrogato** la disposizione contenuta nella legge finanziaria per il 2005 (art. 1, comma 136, L. 311/2004), che consente **l'annullamento di ufficio** di provvedimenti amministrativi illegittimi, anche se l'esecuzione degli stessi sia ancora in corso, **al fine di conseguire risparmi o minori oneri finanziari per le amministrazioni pubbliche**. La norma, inoltre, prevede che "l'annullamento di provvedimenti incidenti su rapporti contrattuali o convenzionali con privati, deve tenere indenni i privati stessi dall'eventuale pregiudizio patrimoniale derivante, e comunque non può essere adottato oltre tre anni dall'acquisizione di efficacia del provvedimento, anche se la relativa esecuzione sia perdurante".

In proposito, si ricorda che tale disposizione, di poco precedente l'entrata in vigore della legge n. 15 del 2005, che ha introdotto nella legge sul procedimento amministrativo la disciplina dell'istituto dell'annullamento d'ufficio e degli altri poteri di autotutela, è stata oggetto della **direttiva del Dipartimento della funzione pubblica del 17 ottobre 2005**, volta a specificarne meglio le condizioni di applicazione<sup>7</sup>. In base alle indicazioni della direttiva le disposizioni del comma 136 si applicano esclusivamente ai casi in cui l'atto di annullamento rinverga il suo fondamento nella finalità *ex lege* di interesse pubblico di conseguire risparmi o minori oneri finanziari per le amministrazioni pubbliche. Pertanto, l'amministrazione deve motivare adeguatamente, anche attraverso l'allegazione di un eventuale prospetto illustrativo, in ordine ai risparmi che si intendono acquisire con l'annullamento dell'atto. Inoltre, alla luce di quanto disposto in via generale dal sopravvenuto art. 21-*nonies* sulla necessità di un "termine ragionevole" per l'annullamento, anche l'inciso "può sempre essere disposto" usato dal comma 136 non deve essere interpretato disgiuntamente dal principio di ragionevolezza, destinato *ex lege* a segnare il limite temporale massimo all'annullamento d'ufficio dell'atto. In altre parole, le pubbliche amministrazioni devono considerare il termine triennale quale termine ragionevole massimo *ex lege*, nello specifico caso di annullamento d'ufficio di provvedimenti incidenti su rapporti contrattuali o convenzionali con privati, nel presupposto che in simili ipotesi il decorso di un lasso di tempo maggiore finirebbe per fondare legittimi affidamenti nelle parti private. Diversa è invece da ritenersi l'ipotesi del provvedimento illegittimo la cui esecuzione sia già terminata. In questo caso,

---

<sup>7</sup> Direttiva in materia di annullamento d'ufficio di provvedimenti illegittimi, ai sensi dell'articolo 1, comma 136, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e dell'articolo 21-*nonies* della legge 7 agosto 1990, n. 241, come introdotto dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15.

L'Amministrazione potrà procedere all'annullamento secondo i criteri generali validi per tutte le altre ipotesi previste al di fuori del comma 136.

Di seguito, è riportato il testo a fronte delle modifiche introdotte alla Legge 7 agosto 1990, n. 241 dall'articolo 6 della legge 7 agosto 2015, n. 124.

L. 241/1990 TESTO VIGENTE	L. 241/1990 TESTO RISULTANTE DALLE MODIFICHE
<p style="text-align: center;">Art. 19</p> <p>[...]</p> <p>3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. È fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies, nei casi di cui al comma 4 del presente articolo. In caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci, l'amministrazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali di cui al comma 6, nonché di quelle di cui al capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, può sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti di cui al primo periodo.</p> <p>4. Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al primo periodo del comma 3 ovvero di cui al comma 6-bis, ovvero nel caso di segnalazione corredata della dichiarazione di conformità di cui all'articolo 2, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 159, all'amministrazione è consentito intervenire solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza</p>	<p style="text-align: center;">Art. 19</p> <p>3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa. <b>Qualora sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere, disponendo la sospensione dell'attività intrapresa e prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione di queste ultime. In difetto di adozione delle misure stesse, decorso il suddetto termine, l'attività si intende vietata.</b></p> <p>4. Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3, primo periodo, ovvero di cui al comma 6-bis, <b>l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-nonies.</b></p>

L. 241/1990 TESTO VIGENTE	L. 241/1990 TESTO RISULTANTE DALLE MODIFICHE
<p>pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente.</p> <p>[...]</p> <p style="text-align: center;">Art. 21</p> <p>1. Con la denuncia o con la domanda di cui agli articoli 19 20 l'interessato deve dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti. In caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge o la sanatoria prevista dagli articoli medesimi ed il dichiarante è punito con la sanzione prevista dall'articolo 483 del codice penale, salvo che il fatto costituisca più grave reato.</p> <p><b>2. Le sanzioni attualmente previste in caso di svolgimento dell'attività in carenza dell'atto di assenso dell'amministrazione o in difformità di esso si applicano anche nei riguardi di coloro i quali diano inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 e 20 in mancanza dei requisiti richiesti o, comunque, in contrasto con la normativa vigente.</b></p> <p>2-bis. Restano ferme le attribuzioni di vigilanza, prevenzione e controllo su attività soggette ad atti di assenso da parte di pubbliche amministrazioni previste da leggi vigenti, anche se è stato dato inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 e 20.</p> <p>[...]</p> <p style="text-align: center;">Art. 21-<i>quater</i></p> <p>1. I provvedimenti amministrativi efficaci sono eseguiti immediatamente, salvo che sia diversamente stabilito dalla legge o dal provvedimento medesimo.</p> <p>2. L'efficacia ovvero l'esecuzione del provvedimento amministrativo può essere sospesa, per gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario, dallo stesso organo che lo ha emanato ovvero da altro</p>	<p style="text-align: center;">Art. 21</p> <p>1. Con la <b>segnalazione</b> o con la domanda di cui agli articoli 19 20 l'interessato deve dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti. In caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non è ammessa la conformazione dell'attività e ca, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e sempliil dichiarante è punito con la sanzione prevista dall'articolo 483 del codice penale, salvo che il fatto costituisca più grave reato.</p> <p><b>Soppresso.</b></p> <p><i>Identico.</i></p> <p style="text-align: center;">Art. 21-<i>quater</i></p> <p><i>Identico.</i></p> <p>2. L'efficacia ovvero l'esecuzione del provvedimento amministrativo può essere sospesa, per gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario, dallo stesso organo che lo ha emanato ovvero da altro</p>

<p style="text-align: center;"><b>L. 241/1990</b></p> <p style="text-align: center;">TESTO VIGENTE</p>	<p style="text-align: center;"><b>L. 241/1990</b></p> <p style="text-align: center;">TESTO RISULTANTE DALLE MODIFICHE</p>
<p>organo previsto dalla legge. Il termine della sospensione è esplicitamente indicato nell'atto che la dispone e può essere prorogato o differito per una sola volta, nonché ridotto per sopravvenute esigenze. La sospensione non può comunque essere disposta o perdurare oltre i termini per l'esercizio del potere di annullamento di cui all'articolo 21-nonies.</p> <p style="text-align: center;">Art. 21-nonies</p> <p>1. Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies, esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21-octies, comma 2, può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo.</p> <p>2. È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole.</p>	<p>organo previsto dalla legge. Il termine della sospensione è esplicitamente indicato nell'atto che la dispone e può essere prorogato o differito per una sola volta, nonché ridotto per sopravvenute esigenze. La sospensione non può comunque essere disposta o perdurare oltre i termini per l'esercizio del potere di annullamento di cui all'articolo 21-nonies. <b>La sospensione non può comunque essere disposta o perdurare oltre i termini per l'esercizio del potere di annullamento di cui all'articolo 21-nonies.</b></p> <p style="text-align: center;">Art. 21-nonies</p> <p>1. Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies, esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21-octies, comma 2, può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole, <b>comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20</b> e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo.</p> <p style="text-align: center;"><i>Identico.</i></p> <p><b>2-bis. I provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati</b></p>

ARTICOLO 6

---

<b>L. 241/1990</b> TESTO VIGENTE	<b>L. 241/1990</b> TESTO RISULTANTE DALLE MODIFICHE
	<b>dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di diciotto mesi di cui al comma 1, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.</b>

## **Articolo 7** **(Revisione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza)**

L'articolo in esame contiene due deleghe al Governo: la prima per il riordino della disciplina in materia di **trasparenza** delle pubbliche amministrazioni (commi 1 e 2); la seconda per la ristrutturazione e razionalizzazione delle spese per **intercettazioni** (comma 3 e 4). Il comma 5 reca una ulteriore delega per l'emanazione di disposizioni correttive dei decreti legislativi emanati in base alle deleghe di cui sopra.

L'**articolo 7, comma 1**, reca una delega al Governo avente per **oggetto** la riforma della disciplina della **pubblicità, trasparenza e diffusione** di informazioni da parte delle **pubbliche amministrazioni** contenuta nel decreto legislativo n. 33 del 2013, recante la disciplina generale della materia, emanato in attuazione della legge n. 190 del 2012 (la cd. 'legge anticorruzione' o 'legge Severino').

Nel corso dell'esame parlamentare, è stato soppresso un altro oggetto della delega, contenuto nel testo originario del disegno di legge, relativo alla riforma della disciplina in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso amministrazioni pubbliche ed enti privati sottoposti al controllo pubblico, di cui al decreto legislativo n. 39/2013, anch'esso emanato in attuazione della legge anti-corruzione.

Il **termine** per l'esercizio della delega è di **6 mesi** dall'entrata in vigore della legge (**28 febbraio 2016**).

L'articolo in esame richiama, innanzitutto, i **principi** e i **criteri direttivi** della legge 190/2012, oltre ad introdurre alcuni ulteriori principi.

Si ricorda in proposito che la delega della L. 190/2012 per il riordino della normativa in materia di obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazione da parte delle p.a. (art. 1, comma 35), reca i seguenti principi e criteri direttivi, richiamati dalla disposizione in commento:

- ricognizione e coordinamento delle disposizioni che prevedono obblighi di pubblicità a carico delle amministrazioni pubbliche;
- previsione di forme di pubblicità sia in ordine all'uso delle risorse pubbliche sia in ordine allo svolgimento e ai risultati delle funzioni amministrative;
- precisazione degli obblighi di pubblicità di dati relativi ai titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale. Le dichiarazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria di cui alla lettera a) devono concernere almeno la situazione patrimoniale complessiva del titolare al momento dell'assunzione della carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado di parentela, nonché tutti i compensi cui dà diritto l'assunzione della carica;
- ampliamento delle ipotesi di pubblicità, mediante pubblicazione nei siti *web* istituzionali, di informazioni relative ai titolari degli incarichi dirigenziali nelle

- pubbliche amministrazioni (di cui all'art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001), sia con riferimento a quelli che comportano funzioni di amministrazione e gestione, sia con riferimento agli incarichi di responsabilità degli uffici di diretta collaborazione;
- definizione di categorie di informazioni che le amministrazioni devono pubblicare e delle modalità di elaborazione dei relativi formati;
  - obbligo di pubblicare tutti gli atti, i documenti e le informazioni anche in formato elettronico elaborabile e in formato di dati aperti.
  - individuazione della durata e dei termini di aggiornamento per ciascuna pubblicazione obbligatoria;
  - individuazione delle responsabilità e delle sanzioni per il mancato, ritardato o inesatto adempimento degli obblighi di pubblicazione.

In attuazione dei predetti criteri di delega, il decreto legislativo n. 33/2013 individua una ampia serie di documenti e di atti la cui pubblicazione costituisce un obbligo da parte delle pubbliche amministrazioni.

Una prima tipologia di obblighi riguarda la pubblicazione di informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni (articoli 13-28). Vi rientrano 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 ad una pubblica amministrazione per qualsiasi richiesta inerente i compiti istituzionali degli uffici (tra cui i bandi di concorso, gli elenchi dei provvedimenti adottati ecc.).

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 della gestione del patrimonio 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 di pubblicazione concernenti le prestazioni offerte e i servizi erogati (articoli 32-36). Rientra in questa tipologia la pubblicazione di: carta dei servizi e standard di qualità; tempi medi di pagamento relativi agli acquisiti di beni, servizi e forniture; elenco degli oneri informativi gravanti sui cittadini e sulle imprese; dati relativi alle tipologie di procedimento di competenza di ciascuna amministrazione.

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 di ciascuna p.a. (articoli 8 e 9). Alla scadenza del termine di durata, i documenti restano comunque disponibili in sezioni di archivio.

Il decreto introduce inoltre la nozione di accesso civico (articolo 5), quale diritto di chiunque di richiedere alle pubbliche amministrazioni i documenti, le informazioni e i dati di cui sopra oggetto di pubblicazione obbligatoria, nei casi in cui questa sia stata omessa. A differenza del diritto di accesso agli atti 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.

Ogni amministrazione ha inoltre l'obbligo 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 (articolo 10).

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 (articolo 43). 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 (articolo 45). Sia l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, sia 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).

Alcuni dei nuovi **principi e criteri direttivi** introdotti dal comma 1 dell'articolo in esame rientrano nell'ambito originario della delega prevista dalla cd. legge anticorruzione, mentre altri riguardano aspetti attualmente non disciplinati dal decreto legislativo 33/2013.

Rientrano tra i primi i seguenti principi e criteri direttivi:

- la ridefinizione e precisazione dell'**ambito soggettivo di applicazione** degli obblighi e delle misure in materia di trasparenza (**lett. a**);
- le previsioni di misure organizzative per la pubblicazione nel sito istituzionale dell'ente delle informazioni su: 1) le fasi dei procedimenti di aggiudicazione ed esecuzione degli **appalti pubblici**; 2) il tempo medio di attesa per le **prestazioni sanitarie** di ciascuna struttura del Servizio sanitario nazionale; 3) il tempo medio dei **pagamenti** relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici; 4) le determinazioni dell'organismo di valutazione (**lett. b**);
- la riduzione e concentrazione degli **oneri** gravanti in capo alle amministrazioni pubbliche, ferme restando le previsioni in materia di verifica, controllo e sanzioni (**lett. c**);
- la razionalizzazione e precisazione degli **obblighi di pubblicazione** nel sito istituzionale (**lett. e**);
- l'individuazione dei soggetti competenti all'irrogazione delle **sanzioni** per la violazione degli obblighi di trasparenza (**lett. g**).

L'attuazione delle disposizioni recate dal decreto legislativo n. 33/2013 (così come del decreto legislativo n. 39/2013 in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi) ha posto diversi problemi applicativi come segnalato in più occasioni dall'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](#).



L'Autorità ha espresso numerosi pareri ed orientamenti sull'applicazione delle disposizioni sia in materia di [inconferibilità](#) di incarichi e incompatibilità che di [trasparenza](#).

In materia di trasparenza l'attività consultiva dell'Autorità è stata considerevole a causa dei molteplici quesiti pervenuti. Da queste emergono almeno tre cause alla fonte dei quesiti (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'Autorità ha avanzato dei suggerimenti in una proposta di interventi di semplificazione degli obblighi di trasparenza trasmessa al Governo (la notizia nella [Relazione annuale sull'attività svolta](#), 1° gennaio - 22 aprile 2014).

Come anticipato sopra, altri principi di delega previsti dall'articolo in esame, riguardano aspetti attualmente non disciplinati dal decreto legislativo n. 33/2013 ed in particolare:

- precisazione dei contenuti e del procedimento di adozione del **Piano nazionale anticorruzione**, dei **piani per la prevenzione della corruzione** e della **relazione** annuale del responsabile della prevenzione della corruzione, anche attraverso la modifica della relativa disciplina legislativa. Si tratta di materia allo stato disciplinata direttamente dalla legge anticorruzione (L. 190/2012) (**lett. d**);

Il [Piano nazionale anticorruzione](#) (PNA) è predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica (art. 1, co. 4, L. 190/2012) ed è approvato dall'Autorità anticorruzione (art. 1, co. 2). Il piano è finalizzato all'attuazione coordinata delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella p.a. Le pubbliche amministrazioni approvano con cadenza triennale [piani per la prevenzione della corruzione](#). Sono tenuti a dotarsi dei piani le amministrazioni centrali, ivi compresi gli enti pubblici non economici nazionali, le agenzie, le università e le altre amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, comprese le amministrazioni delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano e degli enti locali, nonché gli enti pubblici ([Linee di indirizzo per la predisposizione del Piano nazionale anticorruzione](#)).

Ogni anno, l'Autorità anticorruzione presenta al Parlamento una [relazione](#), entro il 31 dicembre, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

- definizione, in relazione alle esigenze connesse allo svolgimento dei compiti istituzionali, dei diritti dei **membri del Parlamento** inerenti all'**accesso ai documenti amministrativi**, alla verifica dell'applicazione delle norme sulla **trasparenza amministrativa** e alla verifica dei limiti derivanti dal **segreto** (**lett. f**);

In base all'articolo 22 della L. 241/1990, può richiedere l'esercizio del diritto di accesso chi vanta un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento per il quale è chiesto l'accesso.

Per quanto concerne il diritto di accesso agli atti amministrativi da parte dei parlamentari, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi della Presidenza del Consiglio, ha precisato, nel dichiarare non accoglibile l'istanza di un deputato, che nessuna disposizione della legge 241 del 1990 "conferisce una automatica e generale legittimazione all'accesso ad uno *status* del soggetto sia esso individuale o derivante dall'appartenenza ad una particolare categoria o organo" (parere del 26 aprile 1996).

Tale orientamento è stato ribadito dalla giurisprudenza amministrativa in base alla quale "un deputato al Parlamento nazionale non è legittimato ad accedere ai documenti amministrativi ai sensi della legge n. 241/1990 per il solo fatto di essere un parlamentare e di avere interesse all'accesso per l'espletamento del suo mandato" (TAR Lazio, Roma, I, 9 novembre 1998, n. 3143). In particolare, il giudice ha ritenuto non compatibile con la particolare disciplina delle prerogative dei parlamentari in tema di sindacato sull'attività di governo prevedere per gli stessi la possibilità di avvalersi a tal fine del diritto d'accesso di cui alla legge n. 241/1990. Ciò nel presupposto che il sindacato ispettivo è di carattere essenzialmente politico e non si concreta in strumenti giuridici in grado di far ottenere in modo coattivo le notizie richieste; pertanto, qualora si consentisse al parlamentare di avvalersi dell'accesso di cui alla legge n. 241/1990, si altererebbe la natura del sindacato previsto dall'ordinamento, il quale prevede una semplice responsabilità politica del Governo, che può sempre decidere di non rispondere.

Si ricorda che i tradizionali strumenti per l'acquisizione di elementi informativi da parte del Parlamento nei confronti del Governo e, per suo tramite, dell'amministrazione, sono gli atti di sindacato ispettivo (interrogazioni e interpellanze in modo particolare), le inchieste parlamentari, le indagini conoscitive e le audizioni, strumenti disciplinati nei regolamenti parlamentari. In tal senso, si possono indicare le disposizioni contenute negli articoli 143, commi 1-3, del regolamento della Camera dei deputati e l'articolo 46, commi 1, 2 e 47 del regolamento del Senato. Dette disposizioni prevedono, fra l'altro, la richiesta a ministri e rappresentanti del Governo volta ad ottenere ufficialmente la trasmissione di "notizie, dati o documenti" utili all'attività delle commissioni parlamentari, o la relazione, eventualmente anche scritta, circa l'attuazione e la esecuzione data a leggi, mozioni, risoluzioni ed ordini del giorno approvati dalle Camere. Siffatti strumenti attribuiscono, in ogni caso, il potere di accesso ai documenti non al singolo parlamentare, ma all'organo collegiale, secondo procedure autonomamente stabilite da ciascun ramo del Parlamento.

Si ricorda inoltre che è all'esame della Commissione affari costituzionali della Camera la proposta di legge A.C. 1761, che novella la disciplina dell'accesso agli atti della pubblica amministrazione, recata dagli artt. 22-28 della L. 241/1990, al fine di attribuire una speciale legittimazione all'accesso ai membri del Parlamento nell'esercizio delle loro funzioni per esigenze conoscitive connesse ai loro compiti istituzionali.

- riconoscimento della libertà di informazione attraverso il diritto di accesso, anche per via telematica, di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati. Questo principio è volto all'introduzione nel nostro ordinamento di una sorta di ***Freedom of information act (FOIA) (lett. h)***;

Come si è accennato sopra, a proposito della lett. f) in Italia il diritto di accesso agli atti delle p.a. è regolato nell'ambito della legge che disciplina l'azione amministrativa, la L. 241/1990. Possono chiedere di accedere agli atti delle p.a. i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso. Sono accessibili tutti i documenti detenuti dalle p.a. (ad eccezione di quelli secretati) che concernono una attività di pubblico interesse (art. 22 e seguenti).

Il decreto legislativo 33/2013, oggetto della delega in esame, ha introdotto, come accennato, l'accesso civico, ossia il diritto di chiunque, anche di chi non ha un interesse diretto, di prendere visione di documenti per i quali la legge stabilisce un preciso obbligo di pubblicazione in capo ad una amministrazione pubblica. Il diritto di accesso civico può essere fatto valere, ovviamente, in caso di mancata pubblicazione dell'atto in questione.

Il principio di delega in esame sembrerebbe finalizzato all'introduzione di un diritto di accesso più ampio, che richiama quello tipico degli ordinamenti giuridici dell'area anglosassone, la cui trasposizione legislativa è nota come *Freedom of Information Act*, e diffuso, con alcune varianti, anche in alcuni Paesi del Nord Europa. Si tratta di un sistema generale di pubblicità che assicura a tutti un ampio accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche, ad esclusione di un elenco tassativo di atti sottoposti a regime di riservatezza.

- semplificazione delle procedure di iscrizione nelle **white list** (ossia negli elenchi dei soggetti non a rischio di infiltrazione mafiosa ai fini della partecipazione agli appalti pubblici), interconnessione tra le banche dati delle prefetture e previsione di un monitoraggio semestrale, per l'aggiornamento degli elenchi costituiti presso le prefetture (**lett. h**);

Si ricorda che la legge Severino (art. 1, commi da 52 a 58) ha dettato una serie di disposizioni volte a prevenire le infiltrazioni mafiose nel settore degli appalti di lavori. In particolare, la legge anticorruzione ha previsto l'istituzione presso ogni prefettura delle *white list*, generalizzando un metodo di intervento già previsto dal legislatore per specifiche opere (ricostruzione in Abruzzo, opere per l'EXPO 2015, piano carceri, terremoto Emilia). Analiticamente, la legge anticorruzione:

- individua le attività maggiormente esposte al rischio di infiltrazione mafiosa (dal trasporto di materiali in discarica per conto terzi, alla guardiania dei cantieri) prevedendo che l'elencazione possa essere annualmente aggiornata (commi 53, 54, 56);
- stabilisce che per migliorare l'efficacia dei controlli antimafia in questi settori di attività, ogni prefettura debba istituire l'elenco dei fornitori "puliti"; l'iscrizione nell'elenco «soddisfa i requisiti per l'informazione antimafia per l'esercizio della relativa attività» (comma 52); in attuazione di tale previsione, il DPCM 18 aprile 2013 ha disciplinato le modalità relative all'istituzione e all'aggiornamento presso ciascuna prefettura delle *white list* ovvero degli elenchi dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa, operanti nei settori esposti maggiormente a rischio; il DPCM prevede, inoltre le attività di verifica per l'accertamento dei requisiti richiesti per l'iscrizione negli elenchi;
- demanda alla prefettura l'effettuazione di verifiche periodiche circa la perdurante insussistenza dei suddetti rischi e, in caso di esito negativo, la cancellazione

dell'impresa dall'elenco. Spetterà però all'impresa (comma 55) di comunicare alla prefettura competente qualsiasi modifica dell'assetto proprietario e dei propri organi sociali, entro trenta giorni dalla data della modifica. Se poi si tratta di società di capitali quotate, l'onere comunicativo si estende a tutte le variazioni rilevanti secondo quanto previsto dal T.U. intermediazione finanziaria (D.Lgs. 58/1998).

Su questa disciplina è poi intervenuto l'art. 29 del decreto-legge n. 90 del 2014 disponendo - per essere parte dell'appalto pubblico - l'obbligatoria iscrizione delle imprese che operano nei settori a rischio di infiltrazioni mafiose nei suddetti elenchi (in precedenza l'iscrizione era facoltativa). Per quelle imprese l'iscrizione alla *white list* assorbe i contenuti della comunicazione e dell'informazione antimafia e prescinde dalle soglie previste dal codice antimafia. In via transitoria, e per un massimo di 12 mesi dall'entrata in vigore del decreto-legge, si prevede che le stazioni appaltanti possano – nei settori a rischio – procedere all'affidamento di contratti o all'autorizzazione di subcontratti ritenendo sufficiente la richiesta di iscrizione alla *white list*. Si presume, infatti, che l'obbligatorietà dell'iscrizione comporti un elevato numero di domande e dunque un rallentamento dei tempi per le verifiche prefettizie e si intende evitare che questo determini un rallentamento nelle procedure di affidamento dei lavori.

Il termine di 12 mesi è stato poi ulteriormente prorogato dal decreto-legge n. 78 del 2015 (art. 11-*bis*), in base al quale è sufficiente la richiesta di iscrizione alla *white list*, fino all'attivazione della Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia.

Laddove la prefettura dovesse poi negare l'iscrizione, gli affidamenti saranno revocati, a meno che l'opera sia già in corso di ultimazione ovvero, in caso di fornitura di beni e servizi ritenuta essenziale per il perseguimento dell'interesse pubblico, il soggetto che la fornisce non sia sostituibile in tempi rapidi.

- previsione di **sanzioni** a carico delle amministrazioni che non ottemperano alle disposizioni in materia di **accesso** (sia accesso civico, sia FOIA), di procedure di ricorso all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e di tutela giurisdizionale ai sensi del codice del processo amministrativo (**lett. h**).

Il **comma 2**, reca la **procedura** di adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1, che prevede le seguenti fasi:

- proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione;
- acquisizione del parere della Conferenza unificata (entro 45 giorni dalla data di trasmissione, decorsi i quali il governo può comunque procedere);
- parere del Consiglio di Stato (entro 45 giorni dalla data di trasmissione, decorsi i quali il governo può comunque procedere);
- parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e della Commissione parlamentare per la semplificazione entro 60 giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato.

Viene prevista la consueta formula dello "slittamento" del termine della delega nel caso di trasmissione tardiva dello schema: qualora il termine del parere parlamentare scada nei 30 giorni che precedono la scadenza della delega o successivamente, il termine della delega stessa (6 mesi) è prorogata di 90 giorni.

Nel caso in cui il Governo non intenda uniformarsi al parere parlamentare, deve trasmettere **nuovamente** lo schema alle Camere corredato con le **motivazioni** delle proprie decisioni. In tal caso le Commissioni competenti per materia (non la Commissione competente per i profili finanziari e la Commissione per la semplificazione) hanno 10 giorni ulteriori per esprimersi, decorsi i quali il decreti possono essere comunque adottati.

Il **comma 3** reca una specifica **delega** per la **ristrutturazione e razionalizzazione delle spese per intercettazioni**, da adottare in attesa della realizzazione del sistema unico nazionale delle intercettazioni già previsto dalla legge finanziaria del 2008.

Gli artt. 266 e seguenti del codice di procedura penale disciplinano l'intercettazione di conversazioni o comunicazioni telefoniche e di altre forme di telecomunicazione e l'intercettazione di comunicazioni informatiche o telematiche.

I costi connessi alle operazioni di intercettazione derivano da tre distinte voci:

- remunerazione degli operatori delle comunicazioni. A differenza degli altri Paesi europei, infatti, in Italia gli operatori telefonici, sebbene obbligati a collaborare con l'autorità giudiziaria (ai sensi del D.Lgs. 259/2003, Codice delle comunicazioni elettroniche), hanno il diritto ad ottenere una controprestazione economica per le attività di intercettazione;
- acquisizione dei tabulati telefonici;
- noleggio dei macchinari.

Si ricorda che la legge finanziaria del 2008 aveva previsto (legge n. 244 del 2007, art. 2, commi 82 e 83) la razionalizzazione del sistema delle intercettazioni telefoniche, ambientali e di altre forme di comunicazione informatica o telematica. In particolare era stata prevista, entro il 31 gennaio 2008, la realizzazione di un "sistema unico" nazionale delle intercettazioni anche attraverso la razionalizzazione delle attività svolte dagli uffici dell'amministrazione della giustizia. Tale sistema (ancora inattuato) avrebbe dovuto essere articolato su base distrettuale di Corte d'appello con finalità, essenzialmente, di riduzione delle spese connesse alle operazioni di intercettazione.

Tra il 2008 e il 2014, la spesa media per le intercettazioni è stata di circa 230 milioni; nel 2014 la spesa è stata di 250 milioni di euro e per il 2015 è stimata una spesa di 235 milioni (Relazione sullo stato delle spese di giustizia, trasmessa al Parlamento dal ministro della giustizia il 13 luglio 2015, [DOC XCV, n. 3](#)).

I costi sostenuti dagli operatori e le modalità di pagamento sono stabiliti con decreto del Ministro della giustizia di concerto con quello dell'economia e delle comunicazioni in forma di canone annuo determinato anche in considerazione del numero e della tipologia delle prestazioni effettuate nell'anno precedente.

Dopo che il D.L. 95/2012 (art. 1, comma 26) aveva previsto che il Ministero della giustizia adottasse misure volte alla razionalizzazione, dal 2013, dei costi dei servizi di intercettazione, la legge di stabilità 2013 (legge 228/2012, art. 1, comma 22), modificando il citato Codice delle comunicazioni elettroniche, ha previsto che i risparmi di spesa fossero conseguiti stabilendo (con decreto del Ministero della giustizia, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico ed il Ministero dell'economia) un canone annuo forfettario per il ristoro dei costi sostenuti dagli operatori telefonici, determinato anche in

considerazione del numero e della tipologia delle prestazioni complessivamente effettuate nell'anno precedente.

La suddetta relazione del Ministro giustifica le spese sostenute nel 2014 (250 mln) e le stime 2015 (235 mln) con il fatto che «l'amministrazione ha avviato specifiche iniziative volte alla velocizzazione dei pagamenti delle spese di intercettazione, ponendo in essere una serie di misure atte a contrastare il ritardo dei pagamenti delle transazioni commerciali».

In particolare, il governo è delegato a rivedere le voci di listino, così da conseguire un risparmio di spesa di almeno il 50% rispetto alle tariffe in vigore (lett. *a*), *b*) e *c*) e velocizzare le operazioni di liquidazione dei compensi intervenendo sul TU delle spese di giustizia (lett. *d*), abrogando ogni disposizione incompatibile con la riforma (lett. *e*).

La delega dovrà essere esercitata entro 8 mesi dall'entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 (**entro il 28 aprile 2016**) in base al **procedimento** descritto dal **comma 4** che prevede l'iniziativa del Ministro della giustizia, il parere del Consiglio di Stato, e il parere delle commissioni parlamentari competenti. Se il Governo non intende conformarsi al parere, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Dopo il successivo nuovo pronunciamento delle commissioni parlamentari, i decreti legislativi possono essere emanati.

Il **comma 5** prevede la possibilità di emanare eventuali **disposizioni integrative e correttive** dei decreti legislativi di cui al comma 1 e 3, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno di essi.

## **Articolo 8** **(Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato)**

### **Oggetto della delega e profili generali**

L'**articolo 8** delega il Governo ad adottare 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).

Attualmente, la disciplina legislativa dell'amministrazione statale è in prevalenza contenuta nei decreti legislativi n. 300 e 303 del 1999, relativi all'ordinamento dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri, adottati in attuazione della legge delega n. 59 del 1997.

Si ricorda al riguardo che l'art. 95 Cost., terzo comma, riserva alla legge l'ordinamento della Presidenza del Consiglio e la determinazione del numero, delle attribuzioni e dell'organizzazione dei ministeri. La riserva di legge per l'ordinamento della Presidenza del Consiglio è stata attuata dalla legge n. 400/1988, ampiamente modificata per questo aspetto dal D.Lgs. 303/1999, adottato in base alla delega contenuta nella legge n. 59/1997, (c.d. legge Bassanini 1). La riserva di legge in tema di ministeri è stata attuata dal D.Lgs. 300/1999, anch'esso di attuazione della legge 59/1997.

Nel 1997 – nel quadro di un ampio progetto di riordino amministrativo mirante, tra l'altro, alla semplificazione degli apparati e delle procedure ed alla riallocazione delle competenze amministrative presso i vari livelli territoriali di governo – la **L. n. 59/1997**<sup>8</sup> conferiva tra le altre una **delega legislativa per la riforma dell'organizzazione del Governo**, espressamente intesa a razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei ministeri, anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione di ministeri, nonché di amministrazioni centrali anche ad ordinamento autonomo.

Tra i principi e criteri direttivi della delega vi erano i seguenti: procedere alla razionalizzazione e alla **redistribuzione delle competenze** tra i Ministeri, in ogni caso **riducendone il numero**, anche con decorrenza differita all'inizio della nuova legislatura; eliminare le **duplicazioni** organizzative e funzionali, sia all'interno di ciascuna amministrazione, sia fra di esse, sia tra organi amministrativi e organi tecnici, con eventuale trasferimento, riallocazione o unificazione delle funzioni e degli uffici esistenti, e ridisegnare le **strutture di primo livello**, anche mediante istituzione di dipartimenti o di amministrazioni ad ordinamento autonomo o di agenzie e aziende, anche risultanti dalla aggregazione di uffici di diverse amministrazioni, sulla base di criteri di **omogeneità**, di **complementarietà** e di **organicità** (si cfr art. 12, co. 1, lett. f) e g), della L. 59/1997).

La menzionata delega diede origine al **D.Lgs. n. 300/1999**<sup>9</sup>, **sull'ordinamento dei Ministeri** e al **D.Lgs. n. 303/1999**, **sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio**.

<sup>8</sup> Legge 15 marzo 1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa* (c.d. Bassanini 1), art. 11, co. 1, lett. a).

<sup>9</sup> D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300, *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59*.

La disciplina stabilita dai decreti legislativi n. 300 e 303 del 1999 è stata oggetto di **successive modifiche ed integrazioni** relative sia al numero dei ministeri, sia alla ripartizione delle attribuzioni fra i ministeri e tra questi e la Presidenza del Consiglio, ad opera dei seguenti provvedimenti: nella XIV legislatura, il D.L. n. 217/2001; nella XV legislatura, il D.L. n. 181/2006<sup>10</sup> e la L. n. 244/2007<sup>11</sup> (art. 1, co. 376 e 377); nella XVI legislatura, il D.L. n. 85/2008<sup>12</sup> e la L. n. 172/2009<sup>13</sup>.

Per quanto riguarda le **agenzie governative**, esiste una disciplina generale contenuta nel D.Lgs. n. 300/1999 (artt. 8-10), che regola altresì alcune particolari agenzie e la categoria delle agenzie fiscali, oggetto di una recente riorganizzazione.

Lo strumento delle **agenzie amministrative** è stato generalizzato dal D.Lgs. n. 300/1999 per rispondere all'esigenza di svolgere le attività di carattere tecnico dei dicasteri. Il titolo II del D.Lgs. n. 300 del 1999 (**artt. 8-10**) detta le **norme generali per l'istituzione delle agenzie**. Queste svolgono **attività a carattere tecnico-operativo** di interesse nazionale, tradizionalmente esercitate da amministrazioni ed enti pubblici. Il ricorso all'agenzia si rende opportuno in presenza di funzioni che richiedano particolari professionalità, conoscenze specialistiche e specifiche modalità di organizzazione del lavoro, difficilmente realizzabili all'interno delle strutture ministeriali.

Oltre a prevedere un modello generale, il D.Lgs. n. 300/1999 ha individuato e disciplinato due gruppi di agenzie. Nella prima categoria sono comprese quattro strutture: l'Agenzia industrie difesa (art. 22) e l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (artt. 38 e 39), uniche rese operative<sup>14</sup>; l'Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture (art. 44) e l'Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale (art. 88), mai attivate.

Nella seconda categoria rientrano le **agenzie fiscali**, che sono disciplinate secondo disposizioni specifiche anche in deroga alle disposizioni generali. In attuazione dell'art. 23-*quater* del D.L. n. 95/2012 (conv. L. 135/2012), è stata disposta una nuova organizzazione di tali agenzie, che a decorrere dal 1° dicembre 2012 sono così articolate: Agenzia delle dogane e dei monopoli (che incorpora anche l'ex Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS)); Agenzia delle entrate (nella quale è stata incorporata anche l'ex Agenzia del territorio); Agenzia del demanio. Da ultimo, con il d.lgs. 24 settembre 2015, n. 157, il Governo ha proceduto, in attuazione della c.d. delega fiscale (L. n. 23/2014) alla revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali, in funzione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di potenziamento dell'efficienza dell'azione amministrativa, nonché ai fini di una più razionale ripartizione delle funzioni tra le diverse agenzie.

<sup>10</sup> D.L. 18 maggio 2006, n. 181, *Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri*, convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2006, n. 233.

<sup>11</sup> L. 24 dicembre 2007, n. 244 (*legge finanziaria 2008*).

<sup>12</sup> D.L. 16 maggio 2008, n. 85, *Disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244*, convertito con modificazioni dalla L. 14 luglio 2008, n. 121.

<sup>13</sup> L. 13 novembre 2009, n. 172, *Istituzione del Ministero della salute e incremento del numero complessivo dei Sottosegretari di Stato*.

<sup>14</sup> Successivamente, l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici è stata soppressa dall'art. 28, co. 2, D.L. 25 giugno 2008, n. 112 (conv. L. 133/2008) e le sue funzioni sono state assegnate all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).



Da ultimo, occorre ricordare che le disposizioni contenute nel decreto n. 300/1999 non esauriscono la disciplina legislativa in materia di agenzie, in quanto l'ordinamento prevede una serie di organismi, denominati "agenzie", istituiti con distinti provvedimenti, prima del D.Lgs. 300/1999 ed anche successivamente al D.Lgs. 300/1999 il legislatore ha provveduto ad istituire nuove "agenzie", non sempre riconducibili alla disciplina generale prevista dal citato decreto.

Si ricorda inoltre che, a partire dal 2006, gli apparati dell'amministrazione statale sono stati oggetto di ripetuti **interventi normativi** miranti a riordinare e ridurre le strutture, nonché a ridimensionare gli organici del personale, principalmente **per finalità di revisione della spesa pubblica**.

Più precisamente la politica di revisione della spesa trova ingresso nelle riforme dell'apparato amministrativo con la legge finanziaria per l'anno 2007 (art. 1, comma 404-415, L. n. 296/2006), che prevedeva l'adozione di un articolato piano di riorganizzazione finalizzato a razionalizzare e ottimizzare l'organizzazione delle spese e dei costi di funzionamento dei ministeri.

Negli anni successivi si è proseguito con ulteriori interventi sull'organizzazione, disposti dapprima dall'articolo 74 del D.L. n. 112/2008 (conv. L. n. 133/2008) e, poi, dall'articolo 2, comma 8-*bis*, del D.L. n. 194/2009 (conv. L. n. 25/2010) e dall'articolo 1, commi 3-5, del D.L. n. 138/2011 (conv. L. n. 148/2011). Tali interventi hanno avuto un ambito di applicazione più ampio rispetto al solo comparto ministeriale, per ricomprendervi tutte le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo (ivi comprese le agenzie, incluse le agenzie fiscali); gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca e gli enti pubblici di cui all'art. 70, comma 4, del d.lg. n. 165/2001.

Da ultimo, una ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali, di livello generale e di livello non generale (non inferiore al 20%) con parallelo ridimensionamento delle dotazioni organiche del personale dirigenziale, nonché la riduzione del 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico, per il personale non dirigenziale, sono state disposte dall'art. 2, commi 1-2, D.L. n. 95/2012 (conv. L. n. 135/2012).

Uno specifico programma di riduzione è stato fissato per la Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 2, co. 7-*bis*, D.L. n. 194/2009), nonché per il Ministero dell'economia e delle finanze e le agenzie fiscali (art. 23-*quinquies*, D.L. 95/2012). Inoltre, le singole misure hanno escluso dall'applicazione specifiche strutture all'interno delle amministrazioni interessate (ad es, quelle del comparto sicurezza e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco).

Si cfr., in proposito la [delibera n. 23/2014/G della Corte dei conti](#) sugli esiti del controllo svolto sugli interventi di riduzione degli assetti organizzativi e delle dotazioni organiche delle amministrazioni dello stato, disposti dall'art. 2 del D.L. n. 95/2012.

I **principi e criteri direttivi** della nuova delega prevista dall'articolo 8 sono contenuti nelle lettere da *a*) a *f*) del comma 1, che presentano un contenuto tra loro parzialmente disomogeneo. In particolare:

- la **lettera a)** stabilisce principi e criteri che trovano applicazione nella riorganizzazione dell'amministrazione statale, sia centrale sia periferica: alcuni di essi sono di carattere generale, mentre altri riguardano specifici settori e/o amministrazioni, in particolare quello delle funzioni di polizia;

- la **lettera b)** indica specifici criteri con riferimento alle forze operanti in mare;
- la **lettera c)** indica principi e criteri riferibili esclusivamente all'amministrazione centrale;
- la **lettera d)** prevede principi e criteri per la riorganizzazione delle amministrazioni competenti in un particolare settore, che è quello degli autoveicoli;
- la **lettera e)** indica principi e criteri riferibili esclusivamente all'amministrazione statale periferica;
- la **lettera f)** stabilisce alcuni principi per il riordino degli enti e dei soggetti privati che operano nell'ordinamento sportivo, nonché delle autorità portuali.

Per quanto riguarda i principi e criteri di cui alla **lettera a)**, la prima linea direttrice della riorganizzazione dell'amministrazione statale è costituita dalla **riduzione degli uffici e del personale destinati ad attività strumentali**. Tale riduzione riguarda anche il personale dirigenziale. Con una modifica introdotta durante l'esame parlamentare, si dà conto dell'eventualità che non si possa procedere a tale riduzione in conseguenza di processi di reinternalizzazione di servizi. Parallelamente alla riduzione delle attività strumentali, la riorganizzazione dovrà essere indirizzata ad un rafforzamento degli uffici che erogano prestazioni ai cittadini e alle imprese.

In secondo luogo, nella riorganizzazione è necessario dare preferenza in ogni caso alla **gestione unitaria dei servizi strumentali**, attraverso la costituzione di uffici comuni e l'eventuale collocazione delle sedi in edifici comuni o contigui. Si richiede di motivare l'eventuale impossibilità a disporre la gestione unitaria.

In proposito, si ricorda che, da ultimo la riorganizzazione delle amministrazioni statali prevista nell'ambito delle misure sulla c.d. *spending review* ex art. 2, D.L. n. 95/2012 (su cui, si v., sopra), ha già previsto, nei criteri di riordino, l'unificazione, anche in sede periferica, delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali, compresa la gestione del personale e dei servizi comuni (art. 2, co. 10, lett. d)).

Una terza linea di intervento consiste nel **riordino, accorpamento o soppressioni di uffici o organismi** in relazione a tre finalità in particolare:

- eliminare duplicazioni o sovrapposizioni di strutture o funzioni;
- adottare i provvedimenti conseguenti alla ricognizione prevista dall'art. 17, co. 1, del D.L. n. 90/2014 (conv. L. n. 114/2014), che ha disposto l'istituzione di una banca dati in cui inserire alcuni dati relativi agli enti pubblici e privati vigilati e le proposte di razionalizzazione degli stessi.

La disposizione citata ha previsto la creazione di un sistema informatico, a cura del Dipartimento della funzione pubblica, in cui le pubbliche amministrazioni inseriscono i dati relativi agli enti pubblici e privati vigilati e le proposte di razionalizzazione degli stessi. Al

contempo, trascorsi 3 mesi dall'abilitazione all'inserimento, è fatto divieto a tali amministrazioni di compiere qualsiasi atto nei confronti degli enti rispetto ai quali i dati e le proposte non sono stati immessi nel sistema. Il comma 2 del citato articolo 17 ha inoltre stabilito che, entro il medesimo termine e con le stesse modalità, il Dipartimento della funzione pubblica predispone un sistema informatico di **acquisizione dati sulle modalità di gestione dei servizi strumentali**, con particolare riguardo ai servizi esternalizzati, in cui le amministrazioni statali inseriscono i relativi dati. Il mancato inserimento rileva ai fini della responsabilità dirigenziale del dirigente responsabile. L'elenco delle amministrazioni adempienti e di quelle non adempienti all'obbligo di inserimento di cui al comma 1 (inserimento dei dati relativi agli enti pubblici e privati vigilati e di proposte di razionalizzazione degli stessi) è pubblicato, decorsi tre mesi dal giorno in cui le stesse sono abilitate all'inserimento, sul sito istituzionale del Dipartimento della funzione pubblica. Entro la data del 15 febbraio 2015 è invece pubblicato, sul medesimo sito istituzionale del Dipartimento della funzione pubblica, l'elenco delle amministrazioni adempienti e di quelle non adempienti all'obbligo di comunicazione di cui al comma 2 (inserimento dati sulle modalità di gestione dei servizi strumentali), nonché i dati inviati in base a tale disposizione;

- completare, in applicazione dei principi di semplificazione, efficienza, contenimento della spesa e riduzione degli organi, l'attuazione di quanto stabilito dall'articolo 20 del D.L. n. 90/2014 (conv. L. n. 119/2014), che ha previsto lo scioglimento del **Formez** e la nomina di un Commissario straordinario, con simultanea decadenza degli organi in carica, ad eccezione dell'Assemblea e del collegio dei revisori. In attuazione di tale disposizione, il 17 luglio 2014 si è insediato il Commissario straordinario e sono decaduti gli organi in carica, ad eccezione, appunto, del Collegio dei Revisori e dell'Assemblea dei Soci.

Con tale procedimento (con il coinvolgimento dell'Assemblea) si dovrebbe consentire di contemperare l'urgenza del riordino (anche nell'ottica del risparmio) e la garanzia per le amministrazioni territoriali per le quali l'Associazione rappresenta organismo *in house*, conservando il rapporto di controllo analogo tra le amministrazioni stesse e l'Associazione.

Il Centro di formazione studi (FORMEZ) è un'associazione con personalità giuridica partecipata dallo Stato attraverso la Funzione Pubblica. Nato nel 1965 con lo scopo di affiancare alle opere pubbliche e alla creazione della grande impresa un intervento basato sulla formazione dei quadri direttivi delle imprese e delle amministrazioni pubbliche, il FORMEZ nel corso degli anni è passato attraverso vari mutamenti di competenze e funzioni. Da ultimo, il D.Lgs. 6/2010, oltre a cambiare la denominazione in FORMEZ PA, ha attribuito ad esso la funzione di supporto delle riforme e di diffusione dell'innovazione amministrativa nei confronti dei soggetti associati. Nell'ambito delle competenze stabilite dal richiamato D.Lgs. 6/2010, l'Assemblea dei Soci del 17 marzo 2010 ha individuato una nuova missione specifica per l'Associazione, individuandone le finalità per il settore della formazione e nel settore dei servizi e dell'assistenza tecnica. Il FORMEZ PA è un'associazione riconosciuta, con personalità giuridica di diritto privato sotto il controllo e la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, cui spetta una quota associativa non inferiore al 76% (la parte

restante è distribuita tra regioni ed autonomie locali). L'Associazione conta 475 unità di personale<sup>15</sup>, legato all'Istituto con un autonomo C.C.N.L..

A seguito della nomina del Commissario in precedenza richiamata, sono decaduti il Presidente, il Consiglio di amministrazione, il Direttore generale ed il Comitato di indirizzo (cfr. articolo 3 del D.Lgs. 6/2010). Compito del Commissario è di assicurare la continuità nella gestione delle attività dell'Associazione nonché la prosecuzione dei progetti in corso. Il Commissario ha inoltre l'obbligo di proporre al richiamato Ministro, entro il 31 ottobre 2014, un piano delle politiche dello sviluppo delle amministrazioni dello Stato e degli enti territoriali, che salvaguardi i livelli occupazionali del personale in servizio nonché gli equilibri finanziari dell'Associazione. Lo stesso piano deve altresì individuare eventuali nuove forme per il perseguimento delle politiche individuate in precedenza. Il **piano** è stato presentato dal richiamato Ministro e approvato all'unanimità dall'assemblea nella seduta del 14 novembre 2014, che ne ha condiviso premesse, analisi, contenuti e proposte, approvando l'ipotesi di riordino indicata nel Piano come "trasformazione per rigenerazione", in particolare, di conservare l'attuale natura giuridica (associazione riconosciuta di diritto privato).

Ai sensi del **comma 2** decorso un anno dall'approvazione dei decreti di riordino, accorpamento o soppressione, deve essere effettuata una **ricognizione dettagliata ed esaustiva di tutte le funzioni** e le competenze attribuite alle amministrazioni pubbliche, statali e locali.

La finalità della ricognizione è semplificare l'esercizio delle funzioni pubbliche, evitando duplicazioni e sovrapposizioni, nonché coordinare e rendere efficiente il rapporto tra amministrazione dello Stato ed enti locali.

Entro 6 mesi dall'entrata in vigore del primo dei decreti legislativi adottati in attuazione della delega di cui al comma 1 dell'art. 8, dovranno essere definiti con D.P.C.M i criteri per la ricognizione delle funzioni.

## Riordino delle funzioni di polizia

La **lettera a)** del comma 1 dell'articolo 8 reca tra i principi e criteri della delega alla riorganizzazione dell'amministrazione pubblica, la **razionalizzazione** e il **potenziamento dell'efficacia delle funzioni di polizia**, con l'obiettivo, in particolare, di una migliore cooperazione sul territorio al fine di evitare sovrapposizioni di competenze e di favorire la gestione associata dei servizi strumentali.

Nell'[audizione](#) in ordine agli interventi di riorganizzazione del comparto sicurezza preannunciati dal Governo, svolta presso la Commissione affari costituzionali della Camera il 1° aprile 2015, il **Ministro dell'interno**, Angelino Alfano, ha indicato le linee guida di un Piano di riorganizzazione del comparto sicurezza, attualmente allo studio del Ministero, che trova fondamento nella delega in commento.

<sup>15</sup> Di cui 15 dirigenti e 460 impiegati, secondo quanto riportato nel Bilancio al 31 dicembre 2013. L'organico indicato è comprensivo di 171 dipendenti con contratto a tempo determinato e di 101 dipendenti con contratto part-time (di cui 70 a tempo determinato).

In particolare, il progetto di riorganizzazione si dovrebbe articolare su due linee direttrici fondamentali. La prima si fonda su un criterio di compensazione tra le due forze a competenza generale nel presidio del territorio (Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri) con l'obiettivo di migliorare l'impiego delle risorse umane in aree in cui le carenze di organico dei due Corpi di polizia e i mutati scenari della sicurezza suggeriscono una diversa e più razionale distribuzione del personale. La seconda direttrice interviene sulla razionalizzazione dei presidi delle quattro specialità di base della Polizia di Stato e dei reparti speciali.

L'ampiezza della formulazione della delega non consente di individuare meglio i contenuti della riforma.

Criteri specifici sono invece dettati in relazione alle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, nonché nel campo della sicurezza agroalimentare (su cui, si v., *infra*, il paragrafo successivo).

La stessa lettera a) prevede, inoltre, che in conseguenza del riordino delle funzioni di polizia e del nuovo assetto organizzativo che ne potrà derivare, sarà necessario apportare **modifiche agli ordinamenti del personale delle Forze di polizia** di cui all'art. 16 della L. n. 121/1981, in cui rientrano, oltre alla Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri, il Corpo della guardia di finanza e il Corpo forestale dello Stato. Gli adattamenti necessari sono solo in parte individuati con maggiore dettaglio. In particolare, il legislatore delegato è chiamato a:

- procedere ad **una revisione della disciplina in materia di reclutamento, di stato giuridico e di progressione in carriera**, tenendo conto del merito e delle professionalità, nell'ottica della semplificazione delle relative procedure, prevedendo l'eventuale unificazione, soppressione ovvero istituzione di ruoli, gradi e qualifiche (n. 1). In ogni caso, comunque, occorre assicurare il mantenimento della sostanziale equiordinazione del personale delle Forze di polizia e dei connessi trattamenti economici, fermi restando le peculiarità ordinamentali e funzionali del personale di ciascuna Forza di polizia, nonché i contenuti e i principi di cui all'articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183;

Sul punto, si ricorda che nel corso della XVI legislatura la Camera aveva avviato l'esame di alcune proposte di legge per il **riordino delle carriere** del personale direttivo e non direttivo delle Forze di polizia e delle forze armate, al fine di pervenire ad un quadro normativo volto ad assicurare una maggiore valorizzazione del citato personale e un più armonico percorso professionale (A.C. 137 e abb.). L'esame delle proposte non si è concluso prima della fine della legislatura.

Con riferimento al tema della **specificità**, si segnala che l'articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183 ha riconosciuto per la prima volta da un punto di vista normativo la specificità del ruolo delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché dello stato giuridico del personale ad esse appartenente, in dipendenza della peculiarità dei compiti, degli obblighi e delle limitazioni personali, previsti da leggi e regolamenti, per le funzioni di tutela delle istituzioni democratiche e di

difesa dell'ordine e della sicurezza interna ed esterna, nonché per i peculiari requisiti di efficienza operativa richiesti e i correlati impieghi in attività usuranti.

- procedere alla **rideterminazione delle dotazioni organiche**, comprese quelle complessive di ciascuna Forza di polizia, in ragione delle esigenze di funzionalità e della consistenza effettiva alla data di entrata in vigore della legge, ferme restando le facoltà assunzionali previste alla medesima data, (n. 1);

Per ciascuna forza di polizia esistono singole norme che disciplinano la determinazione delle **dotazioni organiche**. In relazione alla Polizia di Stato, l'articolo 36 della legge 1° aprile 1981, n. 121 (di riforma della Polizia) ha conferito delega al Governo per provvedere alla determinazione dell'ordinamento di ruoli per il personale che esplica funzioni di polizia, di ruoli per il personale che svolge attività tecnico-scientifica o tecnica anche di carattere esecutivo, attinente ai servizi di polizia, nonché di ruoli per il personale che esplica mansioni di carattere professionale attinenti ai servizi di polizia per il cui esercizio occorre la iscrizione in albi professionali. Nei diversi D.P.R. adottati in data 14 aprile 1982 in attuazione di tale delega, sono anche allegate le tabelle con le rispettive dotazioni organiche di personale<sup>16</sup>.

Per quanto concerne la consistenza effettiva, secondo i dati forniti dal Ministero dell'interno, *Relazione sull'attività delle Forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata* (Anno 2013), Camera dei deputati, Doc. XXXVIII, n. 2, trasmessa alla Presidenza il 25 febbraio 2015, la Polizia di Stato, per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali si avvale di una forza effettiva pari, a dicembre del 2013, a n. 100.682 unità di cui 670 frequentatori di corsi di formazione per l'accesso alle varie qualifiche. La consistenza del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia è pari a n. 95.133 di cui 841 dirigenti, 2.288 direttivi, 92.004 appartenenti ai restanti ruoli (Isp.-Sovr.ti - Ass.ti /Ag.ti). La consistenza del personale della Polizia di Stato che espleta attività tecnico scientifica o tecnica (tecnici - sanitari - banda musicale) è pari a n. 5.539 unità di cui 103 dirigenti, 556 direttivi, 4.880 appartenenti ai restanti ruoli (Periti - Revisori - Coll.ri/Op.ri - Orchestrali).

In base alla stessa fonte, il totale dei Carabinieri impiegati è pari a 105.356 (dati 2013), mentre le dotazioni organiche, per l'anno 2013, assegnate alla Guardia di Finanza per l'assolvimento dei compiti istituzionali sono complessivamente determinate in n. 68.130 unità. Per il Corpo forestale dello Stato si rinvia, *infra*, al paragrafo successivo.

Per quanto riguarda le facoltà assunzionali, si ricorda che il legislatore ha stabilito disposizioni speciali per il **turn over del comparto sicurezza**; innanzitutto **l'articolo 66, comma 9-bis, del D.L. n. 112/2008** (comma inserito dall'art. 2, comma 208, della L. n. 191/2009, in seguito più volte modificato) prevede che per il biennio 2010-2011 i Corpi di polizia e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco possono procedere, secondo specifiche modalità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente a una spesa pari a quella relativa al personale cessato dal servizio nel corso dell'anno precedente e per un numero di unità

<sup>16</sup> Ad ogni modo, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno pubblica il conto annuale del personale e delle relative spese sostenute, nell'ambito del quale sono rappresentati i dati relativi alla dotazione organica e al personale effettivamente in servizio e al relativo costo, con l'indicazione della sua distribuzione tra le diverse qualifiche e aree professionali.

non superiore a quelle cessate dal servizio nel corso dell'anno precedente. Tale facoltà di assumere è fissata nella misura del 20% per il triennio 2012-2014, del 50% nel 2015 e del 100% a decorrere dal 2016 (l'ultima autorizzazione ad assumere è stata disposta con il D.P.C.M 8 settembre 2014). In deroga a tali percentuali, **l'articolo 1, comma 91, della L. n. 228/2012** ha stabilito che le assunzioni nel Comparto difesa-sicurezza e nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco possano essere incrementate con specifico decreto, fino al 50% per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e fino al 70% per il 2015.

La legge di stabilità 2014 (**legge n 147/2013, art. 1, comma 464**) ha introdotto una ulteriore deroga ai limiti suesposti, prevedendo l'effettuazione di assunzioni aggiuntive nel Comparto Sicurezza e del Comparto Vigili del fuoco e soccorso al fine di incrementare l'efficienza dell'impiego delle risorse tenendo conto della specificità e delle peculiari esigenze del Comparto stesso. Tali assunzioni possono essere effettuate a condizione che il turn over complessivo relativo allo stesso anno non sia superiore al 55% (con un incremento quindi pari al 5%), e che il contingente complessivo di assunzioni sia corrispondente ad una spesa annua lorda pari a 50 milioni di euro per il 2014 e a 120 milioni a decorrere dal 2015, con riserva di assunzione di 1.000 unità per la Polizia di Stato, 1.000 unità per l'Arma dei carabinieri e 600 unità per il Corpo della Guardia di Finanza. Successivamente, **l'articolo 1, comma 264, della L. 190/2014** (legge di stabilità 2015) prevede che le assunzioni del personale dei Corpi di Polizia e dei Vigili del fuoco da effettuare nel 2015 ai sensi dal decreto-legge n. 112/2008 (art. 66, comma 9-bis), non possono essere effettuate prima del 1° dicembre 2015, con alcune eccezioni.

- prevedere, previa verifica da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, l'utilizzo di una quota parte dei risparmi di spesa di natura permanente, non superiore al 50 per cento, derivanti alle Forze di polizia dall'attuazione della delega contenuta alla lettera a), tenuto anche conto di quanto previsto dall'articolo 3, comma 155, secondo periodo, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, relativo al finanziamento dei provvedimenti di riallineamento delle carriere del personale militare della difesa con quello delle Forze di polizia (n. 3).

La disposizione citata ha autorizzato la spesa di 73 milioni di euro per l'anno 2004, 118 milioni di euro per l'anno 2005 e 122 milioni di euro a decorrere dall'anno 2006 da destinare a provvedimenti normativi in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale non direttivo e non dirigente delle Forze armate e delle Forze di polizia. Successivamente sono state disposte diverse **riduzioni che hanno inciso sulla richiamata autorizzazione di spesa**. In particolare: dal comma 4 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 27 del 2011 e dal comma 3 dell'articolo 6 del decreto-legge n. 93 del 2013: il primo di questi due provvedimenti aveva attinto alle richiamate risorse al fine di incrementare di **115 milioni di euro per ciascuno degli anni 2011, 2012 e 2013** la dotazione del citato fondo relativo al finanziamento di misure perequative. Il comma 3 dell'articolo 6 del decreto-legge n. 93 del 2013 aveva a sua volta disposto la riduzione di 4 milioni al fine di concorrere alle spese relative a garantire la funzionalità del Comparto sicurezza e difesa per l'esercizio finanziario 2013 (comma 2, articolo 6). Più di recente, il comma 466 dell'articolo 1 della legge n. 147 del 2013, nell'incrementare di **100 milioni di euro per l'anno 2014** la dotazione del fondo destinato alle specifiche esigenze di perequazione dei trattamenti economici delle amministrazioni di comparto sicurezza e difesa di cui all'articolo 8, comma 11-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010 ha contestualmente disposto la corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui

al richiamato articolo 3, comma 155, ultimo periodo, della legge 24 dicembre 2003. E, da ultimo, il comma 262 dell'art. 1 della L. 190/2014 (stabilità 2015) ne dispone la riduzione di **119 milioni di euro per l'anno 2015**.

Le previsioni di cui ai numeri 2) e 4) riguardano specificamente le modifiche sull'ordinamento del personale direttamente conseguenti il riordino del Corpo forestale dello Stato, per cui, si rinvia, *infra*, al paragrafo successivo.

### **Riordino delle funzioni di tutela dell'ambiente, nel campo della sicurezza agroalimentare e del Corpo forestale**

Tra i criteri di delega contenuti nell'articolo 8, **lettera a)** è previsto:

- il riordino delle funzioni di polizia di **tutela dell'ambiente**, del **territorio** e del **mare**;

A tale riguardo, si ricorda che la vigilanza sul rispetto della normativa ambientale spetta alla polizia giudiziaria (P.G.) ed a coloro che svolgono compiti amministrativi di vigilanza e controllo (funzioni di polizia amministrativa strumentali alle funzioni amministrative attribuite o delegate a regioni ed enti locali). L'art. 57 del codice di procedura penale attribuisce la qualifica di agente e di ufficiale di P.G. a soggetti specificamente individuati, tra i quali il Corpo forestale dello Stato. Tale attribuzione è confermata dall'art. 1 della L. 36/2004 (recante "Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato"), su cui, si v., *infra*. Le competenze in materia di polizia ambientale e forestale definite dalla Legge n. 36 del 6 febbraio 2004 e dal Decreto Ministeriale del 12 gennaio 2005 sono affidate alla Divisione 1a dell'Ispettorato Generale.

- il riordino delle funzioni **nel campo della sicurezza** e dei **controlli nel settore agroalimentare**, il quale è conseguente alla **riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato** con l'**eventuale assorbimento** del medesimo **in altra Forza di polizia**. La norma di delega esplicita che sono **fatte 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 al Corpo nazionale dei vigili del fuoco** con le **connesse risorse**.

La delega inoltre prevede che il **personale tecnico** del **Corpo forestale** svolga altresì le **funzioni di ispettore fitosanitario** di cui all'articolo 34 del D.Lgs. n. 214/2005 (n. 4).

Ai sensi dell'articolo 34 gli **ispettori fitosanitari** sono **funzionari della pubblica amministrazione**, tecnicamente e professionalmente qualificati, operanti presso i **Servizi fitosanitari regionali** o presso **altre pubbliche amministrazioni**, purché rispondano funzionalmente e tecnicamente alle direttive del Servizio fitosanitario regionale. Gli Ispettori svolgono compiti tecnico scientifici e sono autorizzati dal Servizio fitosanitario



regionale, secondo le competenze professionali per le quali sono abilitati, ad agire per loro conto e sotto il loro controllo.

Agli Ispettori fitosanitari è rilasciato apposito documento di riconoscimento, con validità quinquennale, predisposto secondo le linee guida stabilite a livello nazionale. I nominativi degli Ispettori fitosanitari sono depositati presso il Servizio fitosanitario centrale ai fini dell'iscrizione nell'apposito **registro nazionale**. Gli Ispettori fitosanitari, in possesso della laurea magistrale, che consente l'accesso ad ordini professionali nelle cui competenze rientrano le attività riservate agli ispettori fitosanitari, sono inquadrati presso le proprie amministrazioni in uno specifico profilo professionale.

Con **decreto del MIPAAF**, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sono stabiliti i requisiti tecnici e professionali per l'iscrizione nel registro nazionale, *che è ancora in corso di adozione*. Gli Ispettori che operano presso amministrazioni pubbliche diverse dal Servizio fitosanitario nazionale, nell'esercizio delle funzioni relative alla materia disciplinata dalla presente legge, si attengono alle disposizioni impartite dal Responsabile del Servizio fitosanitario competente.

La **lettera a)** inoltre richiede che il riordino operi ferma restando la garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente, del territorio e del mare, della sicurezza agroalimentare e la salvaguardia delle professionalità esistenti, delle specialità e dell'unitarietà **delle funzioni attribuite**, assicurando la **necessaria corrispondenza tra le funzioni trasferite e il transito del relativo personale**.

In aderenza al nuovo assetto funzionale e organizzativo, vi dovranno essere conseguenti **modificazioni agli ordinamenti del personale delle Forze di polizia** e, a tal fine, la lettera a) prevede specifici criteri, che, in estrema sintesi, attengono alla revisione della disciplina in materia di reclutamento, di stato giuridico e di progressione in carriera (n. 1); nonché - per ciò che specificamente attiene al Corpo forestale, nel caso di suo assorbimento in altra forza di polizia - al **transito del personale** nella relativa Forza di polizia. A questo proposito, il criterio di delega prevede anche la facoltà di transito del personale del Corpo forestale, in contingente limitato, previa determinazione delle modalità, in altre Forze di polizia in conseguente corrispondenza delle funzioni alle stesse attribuite e già svolte dal medesimo personale, con l'assunzione della relativa condizione, ovvero in altre amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle relative dotazioni organiche, con **trasferimento delle corrispondenti risorse finanziarie** (n. 2).

Ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 36/2004, il **Corpo forestale dello Stato** è Forza di polizia dello Stato ad ordinamento civile specializzata nella difesa del patrimonio agroforestale italiano e nella **tutela dell'ambiente, del paesaggio e dell'ecosistema** e concorre nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica, ai sensi della legge n. 121/1981, nonché nel **controllo del territorio**, con particolare riferimento alle aree rurali e montane. Il Corpo forestale dello Stato svolge **attività di polizia giudiziaria e vigila** sul rispetto della normativa nazionale e internazionale concernente la salvaguardia delle **risorse agroambientali, forestali e paesaggistiche** e la tutela del patrimonio

naturalistico nazionale, nonché **la sicurezza agroalimentare**, prevenendo e reprimendo i reati connessi. È altresì struttura operativa nazionale di **protezione civile**<sup>17</sup>.

Le competenze istituzionali del Corpo forestale dello Stato sono dunque varie e consistono nell'esercizio delle attività in materia di: **prevenzione e repressione dei reati ambientali**; tutela dell'ambiente e salvaguardia della biodiversità, anche attraverso la gestione e valorizzazione delle riserve naturali ad esso affidate; applicazione della Convenzione di Washington per la protezione delle specie di flora e fauna in via di estinzione, mediante il servizio CITES del Corpo; controllo del territorio con particolare riferimento al territorio rurale e montano; **lotta agli incendi boschivi, per gli aspetti competenza, anche in convenzione con le Regioni**; sicurezza in montagna; convenzioni internazionali in materia ambientale; aggiornamento dell'Inventario forestale nazionale e monitoraggio ambientale anche in relazione alla prevenzione del dissesto idrogeologico.

Il Corpo forestale dello Stato realizza, inoltre, le azioni di prevenzione e repressione degli illeciti in materia agroambientale anche con l'integrazione di personale nelle Sezioni di polizia giudiziaria ex legge 3 febbraio 2011, n. 4. Con specifico riferimento alle funzioni in materia di sicurezza agroalimentare si rimanda allo specifico Approfondimento in calce alla scheda.

Inoltre, tenuto conto delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 15 novembre 2012, n.218 in materia di modifica del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, il Corpo forestale dello Stato, in coordinamento con i dicasteri competenti, assicura tra l'altro il supporto alla DIA per le esigenze di collegamento con le strutture di appartenenza e di quelle connesse al contrasto delle attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 11, comma 14-bis, D.L. n. 101/2013).

La storia e l'evoluzione normativa dei compiti del Corpo forestale dello Stato sono illustrati nella Relazione sull'attività svolta dal Corpo contenuta nella più generale [Relazione sull'attività delle Forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata](#) presentata dal Governo al Parlamento il 25 febbraio 2015, relativa all'anno 2013.

A bilancio statale, il Corpo forestale dello Stato costituisce un autonomo centro di responsabilità (CDR) dello stato di previsione della spesa del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali<sup>18</sup> e assume un peso considerevole nell'ambito del Dicastero

<sup>17</sup> A tale proposito, si ricorda che le **attività operative del Corpo forestale ricevono implementazione anche ai sensi di normative specifiche per far fronte a determinate tipologie di emergenze**. Si ricorda, infatti, al riguardo, come il comandante del Corpo forestale dello Stato della regione Puglia sia stato nominato commissario delegato per l'attuazione degli interventi di emergenza conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza, che il Governo ha deliberato, il 10 febbraio scorso, in Puglia.

Inoltre, si richiama il ruolo svolto dal Corpo per ciò che attiene agli interventi sulla cd. "Terra dei fuochi" (D.L. n. 136/2013). Ai sensi della Direttiva ministeriale del 16 giugno 2014, poi, il Capo del Corpo forestale dello Stato coordina il gruppo di lavoro incaricato (ai sensi della direttiva 23 dicembre 2013) di esaminare e valutare i dati relativi ai terreni oggetto di indagine.

Infine, si ricorda che con D.M. 14/04/2015 il servizio CITES del Corpo forestale dello Stato è stata individuata quale struttura competente per l'attuazione del regolamento (CE) n. 2173/2005 relativo all'istituzione di un sistema di licenze FLEGT per le importazioni di legname nella Comunità europea e del regolamento (UE) n. 995/2010.

<sup>18</sup> In ragione delle predette competenze, il Corpo forestale gestisce i seguenti programmi di spesa iscritti nello stato di previsione del Mipaaf: nell'ambito della Missione 2 sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente, il programma 2.1 **Tutela e conservazione della fauna e della flora e della salvaguardia della biodiversità**; nell'ambito della Missione 3 Ordine pubblico e sicurezza, il programma 3.1 **Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano** finalizzato alle attività di controllo del territorio, prevenzione e repressione dei reati

agricolo: il CDR Corpo forestale ha assorbito nell'anno 2014, il 39% degli stanziamenti complessivi del MIPAAF.

Come risulta dalla tabella che segue, nell'ultimo quinquennio, la dotazione di spesa del Corpo si è ridotta, anche per quanto attiene alle spese di funzionamento, e, all'interno di queste, di personale.

migliaia di euro

CDR	2015	2014		2013		2012		2011	
	PREVISIONI INIZIALI	PREVISIONI DEFINITIVE	IMPEGNI	PREVISIONI DEFINITIVE	IMPEGNI	PREVISIONI DEFINITIVE	IMPEGNI	PREVISIONI DEFINITIVE	IMPEGNI
<b>CORPO FORESTALE DELLO STATO</b> <i>di cui</i>	<b>496.563</b>	<b>534.033</b>	<b>512.173</b>	<b>524.087</b>	<b>513.929</b>	<b>536.786</b>	<b>521.604</b>	<b>607.260</b>	<b>552.749</b>
FUNZIONAMENTO	463.026	480.693	459.995	469.627	460.998	486.561	473.425	557.038	504.618
INTERVENTI	11.160	16.330	16.313	15.719	15.600	11.945	11.723	10.635	10.580
INVESTIMENTI	20.977	34.284	34.284	35.320	35.316	29.770	29.754	30.183	30.180
MIPAAF	1.280.329	1.367.748	1.338.604	1.545.527	1.524.788	1.511.482	1.487.597	1.491.172	1.427.005
<b>Spesa Corpo forestale in % Mipaaf</b>	<b>38,8</b>	<b>39,0</b>	<b>38,3</b>	<b>33,9</b>	<b>33,7</b>	<b>35,5</b>	<b>35,1</b>	<b>40,7</b>	<b>38,7</b>

Fonte: Rendiconto generale dello Stato. Per il 2015, legge di bilancio 2015 (legge n. 191/2014).

Gli stanziamenti di spesa per redditi da lavoro dipendente, parte preponderante della spesa di funzionamento, si sono ridotti nel periodo 2010-2014.

Tavola 19  
C.D.R. 5 - CORPO FORESTALE DELLO STATO - SPESA DI FUNZIONAMENTO  
(in milioni)

Esercizio	Funzionamento		di cui: Redditi da lavoro dipendente		di cui: Consumi intermedi	
	Funzionamento	% di scostamento su anno precedente	Redditi da lavoro dipendente	% di scostamento su anno precedente	Consumi intermedi	% di scostamento su anno precedente
2010	594,18		519,77		35,13	
2011	557,04	-6,25	492,72	-5,20	31,44	-10,52
2012	486,56	-12,65	426,55	-13,43	30,61	-2,62
2013	469,63	-3,48	415,16	-2,67	27,34	-10,70

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Ciò si evince dall'analisi della [Corte dei Conti nella Relazione al Rendiconto 2013](#) (vedi tabella precedente) sui dati di consuntivo 2010-2013, nonché dalle Analisi della stessa [Corte dei Conti nella Relazione al Rendiconto 2014](#) (vedi tabella sottostante).

agroambientali; nell'ambito della Missione 4 Soccorso civile (8), il programma 4.1 **Interventi per soccorsi** la cui finalità sono le attività finalizzate agli interventi di protezione civile e antincendio boschivo.

TAVOLA 10

SPESE TOTALI PER CATEGORIE ECONOMICHE  
C.D.R. 5 - CORPO FORESTALE DELLO STATO

(in migliaia)

Categorie	Corpo Forestale dello Stato			
	Stanziameti definitivi	Impegni Totali	Pagato totale	Residui totali
Redditi di lavoro dipendente	449.578	427.946	437.722	6.075
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	26.964	26.338	27.066	150
Consumi intermedi	44.739	43.910	41.614	11.332
Trasferimenti di parte corrente	170	166	72	95
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>	168	166	72	95
Altre uscite correnti	3.688	3.661	3.854	2
<i>di cui interessi passivi</i>	4	4	11	1
<b>SPESE CORRENTI</b>	<b>498.174</b>	<b>475.683</b>	<b>483.261</b>	<b>17.503</b>
Investimenti fissi lordi	34.284	33.370	27.485	15.437
Trasferimenti di parte capitale	1.575	1.575	1.575	0
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>35.859</b>	<b>34.945</b>	<b>29.060</b>	<b>15.437</b>
<b>SPESE FINALI</b>	<b>534.033</b>	<b>510.628</b>	<b>512.321</b>	<b>32.940</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In particolare, gli stanziamenti di spesa definitivi per redditi da lavoro dipendente sono stati pari nel 2014 a 422,6 milioni di euro e, al lordo delle imposte pagate sulla produzione, a 449,6 milioni di euro. A bilancio di previsione 2015 tali spese sarebbero pari a 442,4 milioni di euro.

Per ciò che attiene al **personale in servizio** al Corpo forestale, si è passati da 7.869 unità di personale al 31 dicembre 2012 a 7.563 unità di personale nel 2014 (dati Corte dei Conti- Relazione sul Rendiconto generale dello stato 2014, Volume II). Dal computo è escluso il personale operaio con contratto a tempo indeterminato e a tempo determinato assunto *ex lege* 124/1985.

CORPO FORESTALE DELLO STATO –  
ORGANICI PERSONALE DIRIGENTE E NON DIRIGENTE

	<i>Dotazione organica</i>	Personale in servizio al 31.12.2012	Personale in servizio al 31.12.2013	Personale in servizio al 31.12.2014
<b>Totale</b>	<b>9.360</b>	<b>7.869</b>	<b>7.698</b>	<b>7.563</b>
Personale assunto <i>ex lege</i> 124/85		1.354	1.341	1.317

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Si ricorda in proposito che l'articolo 1, comma 24 della legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2015) ha consentito al CFS la spesa di 1,5 milioni per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 per l'assunzione di personale operaio a tempo determinato ai sensi di quanto previsto dalla legge n. 124/1985.

Le assunzioni di tale personale sono state finalizzate dalla norma alla **lotta agli incendi boschivi**, al monitoraggio e protezione dell'ambiente, alla tutela e salvaguardia delle riserve naturali statali.

Per quanto riguarda il **sistema dei controlli agroalimentari nazionali** poggia essenzialmente su due aspetti:

- uno legato alla sicurezza alimentare del consumatore in ossequio alla normativa europea introdotta con il Reg. UE 178/2002<sup>19</sup>, all'indomani dell'emergenza BSE (2001), di cui il Ministero della salute è organo di riferimento. In particolare, presso il Ministero della salute, svolgono compiti di vigilanza e controllo il Dipartimento della sanità pubblica veterinaria e sicurezza alimentare, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti<sup>20</sup>, l'Istituto superiore di sanità<sup>21</sup>, nonché il Comando Carabinieri per la tutela della salute (NAS)<sup>22</sup> mentre a livello territoriale operano i posti di Ispezione frontiera, gli Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera (U.S.M.A.F.)<sup>23</sup> nonché gli Uffici veterinari per gli adempimenti comunitari (U.V.A.C)<sup>24</sup>.
- l'altro aspetto è legato alla **qualità merceologica e legale degli alimenti** di cui è riferimento il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. Il Ministero svolge la propria azione in materia attraverso:

<sup>19</sup> Reg. (CE) 28-01-2002, n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

<sup>20</sup> Il **Dipartimento della sanità pubblica veterinaria e sicurezza alimentare** produce, analizza, raccoglie e divulga dati scientifici nei settori di competenza, al fine di contribuire ad assicurare un elevato livello di sicurezza degli alimenti, in accordo con le raccomandazioni del [Libro Bianco](#) per la sicurezza alimentare della Commissione Europea. A tal fine, promuove il contenimento dei rischi (biologici, tossicologici e/o nutrizionali) ed il potenziamento dello stato di salute in ambito alimentare, collaborando con gli enti e le organizzazioni che operano nel settore della sanità alimentare ed animale, in primo luogo con [l'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare \(EFSA\)](#).

<sup>21</sup> L'Istituto svolge controlli nell'ambito dei compiti istituzionali e a fronte di specifiche richieste del Ministro della Salute o delle Regioni. Tali controlli riguardano farmaci, vaccini, dispositivi medici, prodotti destinati all'alimentazione e presidi chimici e diagnostici. L'Istituto esegue, inoltre, accertamenti ispettivi, controlli di Stato e analitici, accertamenti e indagini igienico-sanitarie in relazione all'ambiente.

<sup>22</sup> I **N.A.S., Nuclei Antisofisticazioni e Sanità dell'Arma dei carabinieri**, sono stati istituiti il 15 ottobre 1962, nel momento in cui si è presa coscienza del fenomeno delle sofisticazioni alimentari, che tanto allarme cominciava a destare nell'opinione pubblica. Nel tempo, anche in relazione ai consistenti risultati conseguiti, la presenza sul territorio degli uomini dei Nuclei Antisofisticazione e Sanità (N.A.S.) è notevolmente aumentata, fino al momento in cui il reparto, acquisita l'attuale denominazione di Comando Carabinieri per la Tutela della Salute, ha assunto una nuova fisionomia ordinativa. Oggi esso dispone di 1096 unità specializzate, ripartite su: una struttura centrale composta da Comandante, Ufficio Comando e Reparto Analisi; 3 Gruppi Carabinieri per la Tutela della Salute (Milano, Roma e Napoli); 38 Nuclei Carabinieri Antisofisticazione e Sanità, presenti sull'intero territorio nazionale, con competenza regionale o interprovinciale.

<sup>23</sup> Gli **Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera - USMAF** sono strutture direttamente dipendenti dal Ministero della Salute dislocate omogeneamente sul territorio nazionale. Gli Uffici sono situati all'interno dei maggiori porti ed aeroporti nazionali con lo scopo di costituire innanzitutto, sul campo, un filtro protettivo contro il rischio di importazione di malattie. Attraverso il personale tecnico che vi opera, sono la prima struttura chiamata ad effettuare vigilanza igienico-sanitaria su mezzi, merci e persone in arrivo sul territorio italiano e comunitario. Il coordinamento degli USMAF è a cura della Direzione Generale della Prevenzione, sulla base degli indirizzi operativi della Direzione generale per l'igiene e la sicurezza degli alimenti e la nutrizione per quanto concerne gli alimenti di origine non animale.

<sup>24</sup> Gli **Uffici Veterinari per gli Adempimenti degli obblighi Comunitari (UVAC)** sono uffici periferici del Ministero Salute, istituiti con D.Lgs. n. 27/1993, recante attuazione della direttiva 89/608/CEE relativa alla mutua assistenza tra autorità amministrative per assicurare la corretta applicazione della legislazione veterinaria e zootecnica. Nati a seguito dell'abolizione dei controlli alle frontiere fra i Paesi membri della Comunità Europea, conseguente all'attuazione del Mercato Unico, essi mantengono al livello statale la responsabilità dei controlli a destino sulle merci di provenienza comunitaria.

- il **Corpo forestale dello Stato** che opera attraverso la **Divisione 2 dell'Ispettorato generale** ed il **Nucleo Agroalimentare e Forestale (N.A.F.)**<sup>25</sup>;
- **l'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agro alimentari (ICQRF)**, deputato a svolgere i controlli per la tutela della qualità merceologica, la genuinità dei prodotti e la loro identità: 12 sono gli Uffici territoriali con 17 sedi distaccate, 4 sono i laboratori di analisi con una sede distaccata. Nel corso dei controlli vengono controllate: la conformità dei processi produttivi; la regolare tenuta della documentazione ufficiale; la correttezza e veridicità delle informazioni riportate nell'etichetta<sup>26</sup>. In base alla nuova normativa prevista dal regolamento n. 1151/2012 (UE) è ad oggi possibile attivare una protezione ex officio da parte di ciascuno Stato membro contro ogni forma di illecito utilizzo delle denominazioni di origine ed indicazioni geografiche. L'ICQRF rappresenta l'Autorità delegata a far valere tale protezione, potendo adottare le misure preventive previste dall'art. 13, par. 3, del regolamento sopra richiamato. È stata recentemente presentata la [Relazione sull'attività svolta dall'ICQRF nel 2014](#). Con riferimento alle attività svolte da CFS, il **Capo del Corpo forestale** dello Stato è stato ascoltato in audizione in XIII Commissione della **Camera il 1 Ottobre 2014**, in occasione della discussione sulla Risoluzione 7-00207 Fiorio ed altri, ancora in corso, sulla necessità di razionalizzare il sistema dei controlli agroalimentari. In quella sede ha osservato che **le interazioni tra CFS e ICQRF** (il cui personale, seppur con differenziazioni, riveste qualifiche di polizia giudiziaria) nel settore agro alimentare (tutela dei prodotti DOP, IGP e STG, controlli nel settore dei prodotti dell'agricoltura biologica, prevenzione del rischio di encefalopatia spongiforme bovina (BSE), prodotti e piante geneticamente modificati) e sul settore dei finanziamenti comunitari in agricoltura.

<sup>25</sup> Le competenze della **Divisione 2<sup>a</sup> dell'Ispettorato generale del Corpo forestale** sono le seguenti: indirizzi in materia di sicurezza agroambientale ed agroalimentare dei Comandi territoriali; coordinamento delle esigenze finanziarie e gestione della spesa di settore; consulenza legislativa di settore; supporto logistico - strumentale; coordinamento info-investigativo; supporto operativo; analisi del fenomeno criminale; analisi tecnico - scientifiche di settore; divulgazione e sensibilizzazione in tema di sicurezza agroambientale ed agroalimentare; coordinamento delle attività volte al rispetto della normativa in materia di sicurezza alimentare del consumatore e di biosicurezza in genere nei settori della zootecnia e delle carni, dei prodotti lattiero-caseari, dell'olio d'oliva, del vino, degli animali vivi, degli O.G.M., dei prodotti di qualità certificata (agricoltura biologiche, D.O.P e I.G.T.), di tutela dai pesticidi e dai contaminanti in genere; direzione e gestione operativa del Nucleo Agro-alimentare e Forestale (NAF). Il NAF svolge sul territorio l'attività di coordinamento info-investigativa ed operativa della Divisione: è una struttura centrale specializzata nel contrasto alla criminalità in ambito agroalimentare e nella lotta alla contraffazione dei prodotti di qualità.

Il N.A.F. è stato istituito il 9 maggio del 2001 presso l'Ispettorato generale del Corpo forestale dello Stato a seguito della legge n. 49 del 9 marzo 2001 di conversione del decreto legge 11 gennaio 2001 n. 1, inerente l'emergenza causata dall'encefalopatia spongiforme bovina (B.S.E). Il N.A.F. opera su tutto il territorio nazionale svolgendo funzioni di coordinamento ed indirizzo info-investigativo e di analisi in tema di sicurezza agroalimentare, fornendo supporto operativo, e logistico ai Comandi territoriali del Corpo forestale dello Stato.

<sup>26</sup> La programmazione dell'attività di controllo si basa su una valutazione dell'analisi di rischio basata su: l'importanza socio-economica del settore; il numero di operatori ed il volume delle produzioni; le caratteristiche strutturali ed organizzative della filiera; le criticità riscontrate e gli illeciti storicamente accertati; la situazione congiunturale del settore e gli andamenti del mercato.

- il **Comando Carabinieri Politiche Agricole e alimentari** che si avvale dei N.A.C. (**Nucleo Antifrode Comunitarie**). Il Comando svolge controlli diretti alla repressione degli illeciti commessi in violazione della legislazione europea agricola e della pesca, con particolare riferimento all'erogazione degli aiuti erogati, nonché sulle operazioni di ritiro e vendita dei prodotti agroalimentari, compresi gli aiuti ai Paesi in via di sviluppo e agli indigenti. Esso si articola su 3 Nuclei antifrodi e su un Nucleo di coordinamento operativo.

Dal 2005 opera, inoltre, presso il Mipaaf, il **Reparto Pesca Marittima (RPM)**, con compiti di vigilanza sulle attività di pesca marittima, dell'acquacoltura, di salvaguardia delle specie ittiche protette e di controllo sulle merci e derrate provenienti da altri Paesi ed in arrivo presso i porti italiani.

Per completare il quadro dei controlli, si ricorda che sono coinvolti anche le regioni che partecipano all'attività di controllo attraverso le **Aziende sanitarie locali (ASL)** e gli **Istituti zooprofilattivi sperimentali (IZS)**. Nella regione Piemonte sono istituiti i servizi Antisofisticazione sul vino, facenti capo alle province.

Si ricorda, infine il ruolo svolto dall'**Agenzia delle Dogane** che svolge attività di prevenzione e contrasto degli illeciti di natura extratributaria, quali i traffici illegali di prodotti contraffatti o non rispondenti alle normative in materia sanitaria o di sicurezza. L'Agenzia ha il compito di [intervenire all'interno degli spazi doganali](#) per bloccare tutte quelle spedizioni sospettate di ledere tali normative.

Infine, per quanto attiene alla disciplina comparata delle funzioni del Corpo forestale italiano rispetto ai diversi Stati europei, si rinvia al Dossier del 16 marzo 2015, predisposto dal Servizio Biblioteca *su Gli organismi preposti alla tutela delle foreste in Francia, Germania e Spagna*.

## **Riordino dei corpi di polizia provinciale**

Nell'ambito della razionalizzazione delle funzioni di polizia, una specifica linea di intervento è rappresentata dal **riordino dei corpi di polizia provinciale**, in linea con la definizione dell'assetto delle funzioni disposto dalla cd. legge Delrio (legge n. 56/2014), **escludendo** in ogni caso **la confluenza presso le forze di polizia**.

Alla base dell'istituzione dei corpi di polizia provinciale è la legge quadro del 1986 sull'ordinamento della polizia municipale, che prevede che gli enti locali diversi dai comuni svolgono le funzioni di polizia locale di cui sono titolari, anche a mezzo di appositi servizi (L. n. 65/1986, art. 12). Successivamente il D.Lgs. n. 112/1998 (in attuazione del cd. Legge Bassanini) ha conferito alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni ed i compiti di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente trasferite o attribuite, prevedendo altresì che il servizio di polizia regionale e locale è disciplinato dalle leggi regionali e dai regolamenti degli enti locali, nel rispetto dei principi della legislazione statale nelle materie alla stessa riservate.

Successivamente, con il D.L. n. 78/2015 (conv. L. n. 125/2015), recante disposizioni in materia di enti territoriali, è stato disposto (art. 5) 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, entro il 31 ottobre 2015, 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 (comma 6).

Modalità e procedure del transito del personale sono definite con decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa consultazione con le confederazioni sindacali rappresentative e previa intesa in sede di Conferenza unificata (ai sensi dell'articolo 1, comma 423 della legge n. 190 del 2014, espressamente richiamato dal testo, che a sua volta rinvia all'articolo 30, comma 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001).

Nelle more dell'emanazione del suddetto decreto, le modalità di avvalimento immediato del personale da trasferire sono **concordate** dagli enti di area vasta e dalle città metropolitane con i comuni del territorio, singoli o associati.

Si ricorda infine che, a seguito della riforma costituzionale del titolo V del 2001, la materia **polizia amministrativa locale** è stata attribuita alla competenza residuale delle regioni (art. 117, secondo comma, lettera *h*), e quarto comma, Cost.).

Circa l'assetto di funzioni definito dalla cd. legge Delrio, essa ha mantenuto in capo alle città metropolitane e alle province, tra l'altro, le funzioni in materia di tutela e valorizzazione dell'ambiente e regolazione della circolazione stradale – settori in cui



tipicamente opera la polizia provinciale – senza peraltro nulla statuire in ordine all'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo (art. 1, comma 85, lett. a) e b), L. n. 56/2014).

La medesima legge Delrio rimette ad un accordo sancito in sede di Conferenza unificata l'individuazione puntuale da parte di Stato e regioni delle funzioni amministrative oggetto del riordino e delle relative competenze (art. 1, comma 91).

Nel relativo accordo sancito in data 11 settembre 2014, si è peraltro convenuto che, nel rispetto del principio di coerenza dell'ordinamento, per le funzioni che rientrano nell'ambito di applicazione di disegni di legge di delega o di deleghe già in atto relativi a riforme di settori organici, lo Stato e le regioni sospendono l'adozione di provvedimenti di riordino fino all'entrata in vigore delle riforme in discussione. Fino a tale entrata in vigore, le predette funzioni continuano ad essere esercitate dagli enti di area vasta o dalle città metropolitane. Tra le deleghe in questione è espressamente richiamata la delega in materia di riforma delle forze di polizia, di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a) in commento (paragrafo 11 e all. 1). La polizia provinciale risulta pertanto al momento esclusa dal processo di riordino delle funzioni. Si segnala altresì che la delega in esame, al momento della conclusione dell'accordo in sede di Conferenza unificata, non prevedeva uno specifico criterio direttivo sulle forze di polizia provinciale.

Inoltre la Circolare della Presidenza del Consiglio 29 gennaio 2015, n. 1 - recante le linee guida in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane ed emanata a seguito delle disposizioni della legge di stabilità 2015 sul personale delle province - prevede l'esclusione dai percorsi di mobilità da essa disciplinati dei dipendenti che svolgono i compiti di polizia provinciale. La circolare prevede che "per questo personale saranno definiti specifici percorsi di ricollocazione a valle degli interventi di razionalizzazione e potenziamento dell'efficacia delle funzioni di polizia, anche in funzione di una migliore cooperazione sul territorio, garantendo in ogni caso la neutralità finanziaria".

## **Riforma del Corpo nazionale dei vigili del fuoco**

Nel corso dell'esame parlamentare è stata introdotta nell'ambito della lettera a) del comma 1 dell'articolo 8 (riorganizzazione della amministrazione dello Stato) anche la previsione della riforma dell'ordinamento e della disciplina del personale del **Corpo nazionale dei vigili del fuoco**, attraverso la modifica del D.Lgs. 139/2006, relativo all'ordinamento, alle funzioni e ai compiti del Corpo, e del D.Lgs. 217/2005, riguardante i ruoli e le qualifiche del personale. A tal proposito, la delega prevede espressamente la soppressione, la modifica e l'eventuale istituzione di ruoli e qualifiche.

L'oggetto della delega ricomprende:

- l'ottimizzazione dell'efficacia delle **funzioni del Corpo nazionale** dei vigili del fuoco, mediante modifiche al decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, in relazione alle funzioni e ai compiti del personale permanente e volontario del medesimo Corpo e conseguente revisione del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, anche con soppressione e modifica dei ruoli e delle

qualifiche esistenti ed eventuale istituzione di nuovi appositi ruoli e qualifiche;

Il **Corpo nazionale dei vigili del fuoco** è regolato, per quanto riguarda le funzioni e i compiti, principalmente dal decreto legislativo 139/2006, mentre l'assetto organizzativo è definito da una serie di regolamenti (DPR 398/2001, DPR 314/2002, DPR 85/2005). Il rapporto di impiego è stato profondamente innovato nel 2005 con il passaggio del Corpo dal regime privatistico a quello di diritto pubblico (D.lgs. 217/2005).

L'attività di **prevenzione degli incendi** costituisce una delle **principali funzioni** svolte istituzionalmente dal Corpo dei vigili del fuoco. In questo ambito rilevano innanzitutto i compiti di tipo operativo, che intervengono più direttamente con lo svolgimento delle attività economiche e industriali a rischio di incendio. Gli altri compiti del Corpo attengono rispettivamente alla elaborazione di norme in materia di prevenzione incendi e alle attività di studio e formazione in materia. Per quanto riguarda la vigilanza nei porti ai fini antincendio, il D.Lgs. 139 fa rinvio ai poteri in materia affidati dalla legge ai capitani di porto (art. 8 della L. 690/1940). Il Corpo dei vigili del fuoco esercita, con i poteri di polizia amministrativa e giudiziaria, la **vigilanza** sull'applicazione della normativa in materia di prevenzione incendi. Oltre alle funzioni in materia di prevenzione incendi, il Corpo dei vigili del fuoco assicura il **servizio di soccorso pubblico**. Gli interventi effettuati dal Corpo sono caratterizzati: dall'urgenza della prestazione a salvaguardia dell'integrità di persone e beni e dal contenuto specialistico delle professionalità impiegate per svolgerla. Il Corpo nazionale, nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, svolge le attività in materia di **difesa civile**.

Si ricorda, inoltre, che con l'intento di pervenire all'allineamento dell'ordinamento dei vigili del fuoco con quello del personale degli altri Corpi di polizia, il D.Lgs. 217/2005 ha previsto **una strutturazione dei ruoli, delle qualifiche e dei meccanismi retributivi analoga a quella delle Forze dell'ordine**, tale da permettere l'adeguamento economico, da conseguire successivamente attraverso i procedimenti della contrattazione collettiva. Il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco che espleta funzioni tecnico-operative è diviso in tre ruoli, a loro volta divisi di qualifiche: a) ruolo dei vigili del fuoco; b) ruolo dei capi squadra e dei capi reparto; c) ruolo degli ispettori e dei sostituti direttori antincendi.

- conseguente **rideterminazione delle relative dotazioni organiche** e utilizzo, previa verifica da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, di una quota parte dei risparmi di spesa di natura permanente, non superiore al 50 per cento, derivanti al Corpo nazionale dei vigili del fuoco dall'attuazione della presente delega.

### **Riordino delle forze operanti in mare**

Il principio di delega di cui alla **lettera b)** è volto a garantire una maggiore **razionalizzazione delle funzioni di polizia in mare** nel rispetto delle competenze, delle funzioni e dell'organizzazione di ciascuna forza di polizia che opera nello specifico scenario.

Nello specifico il criterio di delega in commento prevede che il Governo in sede di attuazione della delega proceda alla eliminazione delle duplicazioni organizzative, logistiche e funzionali e assicuri l'ottimizzazione dei mezzi e delle infrastrutture, anche mediante **forme obbligatorie di gestione associata** e con il **rafforzamento del coordinamento** tra il Corpo delle capitanerie di porto e la Marina militare.

In relazione al criterio di delega in commento si segnala che è all'esame della IV Commissione difesa del Senato la proposta di legge A.S. 1157 concernente "Disposizioni per la revisione del Corpo delle capitanerie di porto – Guardia costiera e delega al Governo". In particolare – si legge nella relazione illustrativa allegata alla proposta di legge - la proposta intende razionalizzare l'impegno dello Stato sul mare attraverso l'istituzione del Corpo della Guardia costiera, al fine di economizzare le risorse e riordinare, secondo criteri aderenti alle specifiche esigenze del Paese, i complessi ed eterogenei compiti da svolgere.

Attualmente i **principali organismi** impegnati in mare sono il Corpo delle capitanerie di porto, la Marina militare, l'Arma dei carabinieri, la Polizia di Stato e la Guardia di finanza.

In particolare, alla **Marina Militare** sono demandati compiti di **difesa militare**, mentre al **Corpo delle Capitanerie di Porto** (sempre Marina Militare) spettano compiti di **soccorso in mare** nonché compiti amministrativi e di controllo in aree portuali. Alla **Guardia di Finanza** sono attribuiti compiti di **polizia economico-finanziaria**, mentre alla **Polizia** di Stato sono affidati compiti di **polizia** delle frontiere e **controllo** dell'immigrazione. All'Arma dei carabinieri sono affidati compiti più generali di **ordine e sicurezza pubblica**.

Inoltre in base al decreto del Ministro dell'Interno del 14 luglio 2003, le attività di vigilanza, prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina via mare sono svolte dai mezzi aeronavali della Marina militare, delle Forze di Polizia e delle Capitanerie di Porto.

La **Marina Militare** insieme all'Esercito Italiano, all'Aeronautica Militare e all'Arma dei Carabinieri costituisce una delle Forze Armate della Repubblica Italiana. Gerarchicamente dipende dal Presidente della Repubblica il quale, in base alla Costituzione è Comandante in Capo delle Forze Armate. Operativamente dipende dal Ministero della Difesa, attraverso lo Stato Maggiore della Difesa. È dotata di un proprio Stato Maggiore, dal qual dipendono la Squadra Navale, gli Istituti di Formazione e tutti i Comandi ed Enti distribuiti sul territorio. Alla Marina Militare è affidato il **controllo e la condotta delle operazioni navali nelle acque territoriali e internazionali** per assicurare la difesa degli interessi vitali del Paese contro ogni possibile minaccia al nostro **territorio**, ai concittadini all'estero, alle linee commerciali di traffico marittimo; opera a salvaguardia degli spazi euro-atlantici attraverso il contributo alla difesa collettiva della NATO, nella gestione delle crisi internazionali e concorre alla salvaguardia delle

libere istituzioni, svolge compiti specifici in circostanze di calamità e in casi di straordinaria necessità e urgenza.

A sua volta il **Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera** è un **Corpo della Marina Militare** che si configura come **una struttura altamente specialistica**, sia sotto il profilo amministrativo che tecnico-operativo, per l'espletamento di funzioni pubbliche statali che si svolgono negli spazi marittimi di interesse nazionale. Tali spazi **comprendono 155.000 kmq di acque marittime**, interne e territoriali, che sono a tutti gli effetti parte del territorio dello Stato, nonché ulteriori 350.000 km quadrati di acque sulle quali l'Italia ha diritti esclusivi (sfruttamento delle risorse dei fondali) o doveri (soccorso in mare e protezione dell'ambiente marino): un complesso di aree marine di estensione quasi doppia rispetto all'intero territorio nazionale che ammonta a 301.000 KMq. Il Corpo svolge, ai sensi del Codice dell'ordinamento militare, funzioni principalmente riconducibili al concorso alla difesa marina e costiera, all'esercizio della polizia militare e alla protezione e allo sviluppo della squadra navale. Importanti funzioni attengono poi agli usi civili e produttivi del mare e incidono sul comparto marittimo e portuale del Paese. Il Corpo svolge, quindi, compiti e funzioni collegate in prevalenza con l'uso del mare con dipendenza funzionale da vari ministeri che si avvalgono della loro opera: primo fra tutti il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che ha "ereditato" nel 1994, dal Ministero della marina mercantile, la maggior parte delle funzioni collegate all'uso del mare per attività connesse con la navigazione commerciale e da diporto e sul cui bilancio gravano le spese di funzionamento. Il Corpo dispone di un **organico** complessivo di circa **11.000 persone** tra ufficiali, sottufficiali e truppa. Il Corpo è organizzato a livello centrale dopo la legge n. 84 del 1994 sulla riforma del sistema portuale italiano in un Comando generale, mentre a livello periferico sono presenti uffici marittimi regionali, provinciali e locali.

La struttura centrale fa capo al Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto, responsabile del coordinamento e del controllo di tutte le attività svolte dalle Capitanerie di Porto e del coordinamento generale delle attività di ricerca e soccorso, per le quali si avvale della dipendente Centrale Operativa.

Per quanto riguarda, invece, l'attività svolta dalla **Guardia di finanza** in mare tale materia è regolata da una serie di disposizioni normative che disciplinano responsabilità e funzioni dei diversi organismi che operano nello specifico scenario. Il Corpo è deputato, in particolare, all'esecuzione in mare di servizi di tutela dell'**ordine e della sicurezza pubblica**, secondo le direttive contenute nel decreto del Ministero dell'interno del 25 marzo 1998 (noto come Decreto Napolitano) che opera una distinzione tra le **funzioni tipiche di polizia** svolte in questo ambito da altre missioni come la **sicurezza della navigazione** e il **soccorso in mare**, per le quali il decreto stesso riconosce la **preminente competenza del Corpo delle capitanerie di porto**. Per le prime attività il provvedimento del 1998 afferma che «il concorso della Guardia di finanza nei servizi di ordine e sicurezza pubblica sul mare, per l'importante sviluppo aeronavale del Corpo, per la natura stessa dei mezzi, idonei ad un impiego multifunzionale, e per gli specifici compiti di vigilanza aeronavale per fini di polizia assolti dal Corpo stesso, assume un ruolo determinante».

A sua volta la Guardia di Finanza svolge un'attività di polizia marittima per la prevenzione e il contrasto di tutti i tipi di illeciti perpetrati sul mare. In particolare **l'Aeronavale della Guardia di Finanza**, in qualità di *International Coordination Centre* per l'Agenzia Europea delle Frontiere (FRONTEX), rappresenta il punto di riferimento in Europa **per tutte le polizie dell'Unione impegnate nel contrasto all'immigrazione clandestina via mare. Inoltre, il Centro internazionale di coordinamento delle attività operative**, istituito fin dal 2011 presso il comando operativo aeronavale della

**Guardia di finanza**, con sede in Pratica di Mare, svolge funzioni di organizzazione e gestione delle operazioni congiunte promosse dall'Agenzia Frontex, aventi come scenario operativo il tratto di confine aeromarittimo comunitario prospiciente le coste italiane.

## **L'istituzione del numero unico europeo 112**

La lettera a) reca una disposizione che prevede anche **l'istituzione del numero unico europeo 112 su tutto il territorio nazionale**, con centrali operative da realizzare in ambito regionale secondo modalità stabilite dai protocolli di intesa previsti dall'articolo 75-bis, comma 3, del Codice delle comunicazioni elettroniche (D.lgs. 259/2003). Si tratta di un numero telefonico di emergenza unico in tutti i paesi dell'Unione europea.

Si ricorda, in proposito, che il Numero Unico di Emergenza Europeo 112 è stato introdotto nel 1991 (direttiva 91/396/CEE) per mettere a disposizione un numero di emergenza unico per tutti gli Stati membri, in aggiunta ai numeri di emergenza nazionali, e rendere così più accessibili i servizi di emergenza, soprattutto per i viaggiatori. Dal 1998 la normativa dell'UE impone agli Stati membri di garantire che tutti gli utenti di telefonia fissa e mobile possano chiamare gratuitamente il 112. Dal 2003 gli operatori di telecomunicazioni devono fornire ai servizi di emergenza informazioni sulla localizzazione del chiamante per consentire loro di reperire rapidamente le vittime di incidenti. Gli Stati membri hanno inoltre il compito di sensibilizzare i cittadini sull'uso del 112.

Sul numero unico europeo era stata avviata dalla Commissione europea, in data 10 aprile 2006, una procedura di infrazione verso l'Italia (2006/2114), che si è conclusa con la condanna della settima Sezione della Corte di Giustizia Europea per non aver ottemperato alla Direttiva del Codice della Comunicazioni che istituisce il 112 come numero di Emergenza europeo. La condanna giunge nonostante, nel frattempo, il decreto del ministro delle comunicazioni 22 gennaio 2008 avesse stabilito prime misure relative al "Numero unico di emergenza europeo 112". Sulla base di tale decreto, sono avviati i primi progetti e la regione Lombardia riesce ad attivare i primi call center per il numero 112 su tutto il territorio regionale.

Sotto il profilo normativo, per favorire la piena attuazione del numero di emergenza unico europeo, il D.Lgs. n. 70/2012 ha introdotto una disposizione nel Codice delle comunicazioni elettroniche (articolo 75-bis, D.lgs. 259/2003), con la quale ha attribuito al Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, poteri di indirizzo e coordinamento per l'individuazione e l'attuazione delle iniziative volte alla piena realizzazione del numero di emergenza unico europeo, anche attraverso il ricorso ai centri unici di risposta. Per l'esercizio di tali poteri, il Ministro dell'interno si avvale di una commissione consultiva costituita presso il medesimo Ministero e composta dai rappresentanti del Ministero dell'interno, della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee, dei Ministeri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, della salute e della difesa nonché dai rappresentanti designati dalla Conferenza Stato-Regioni. Per la realizzazione del numero unico possono essere stipulati **protocolli d'intesa con le regioni interessate** (come in Lombardia), anche per l'utilizzo di strutture già esistenti.

Oltre a prevedere l'istituzione su tutto il territorio nazionale, il **comma 3** dell'articolo 8 autorizza la spesa di **10 milioni di euro per il 2015, 20 milioni per il 2016 e 28 milioni annui** a decorrere **dal 2017** e fino al 2024.

Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2015-2017, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2015, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'interno.

### **Riorganizzazione dell'amministrazione centrale**

La **lettera c) del comma 1** dell'articolo 8 individua i **principi e criteri direttivi** con riferimento alla delega relativa alla riorganizzazione della sola **amministrazione centrale**, focalizzando in particolare il campo di intervento sul ruolo e sulle funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri e della Presidenza del Consiglio dei ministri.

La disposizione, da una lato, richiama, *per relationem*, l'applicazione dei principi e criteri direttivi della delega per la riforma della pubblica amministrazione del 1997 (c.d. legge Bassanini) in materia di razionalizzazione e riordino delle amministrazioni. A tale riguardo, la disposizione richiama espressamente gli articoli 11, 12 e 14 della citata L. 59/1997.

Dall'altro, individua alcuni principi e criteri in particolare, finalizzati a dare **attuazione all'articolo 95 della Costituzione**, e a rendere effettive le statuizioni sia **dell'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400**, sia **dei decreti legislativi 30 luglio 1999, n. 300 e n. 303**, relativi all'ordinamento dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Si ricorda che l'**articolo 95 Cost.**, al **primo comma**, riconosce in capo al Presidente del Consiglio il potere di direzione della politica generale del Governo e ne intesta al medesimo organo la responsabilità. In relazione ai rapporti interni al Governo, la disposizione costituzionale delinea la posizione differenziata del Presidente del Consiglio, che ha il compito di mantenere "l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri". Secondo l'opinione dominante, che vede prevalere nell'attuale assetto costituzionale del Governo il principio collegiale sul principio monocratico, il Presidente del Consiglio ha una posizione di "*primus inter pares*", ma non di supremazia, data dal compito di garantire l'unità di indirizzo e coordinare l'attività dei ministri, mentre al Consiglio dei ministri spetta la definizione della politica di governo con le sue deliberazioni, oltre alle specifiche attribuzioni di compiti, definiti al livello costituzionale.

Il **secondo comma** dell'articolo 95 sancisce il principio della responsabilità ministeriale, in base al quale i ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri e, individualmente, degli atti dei loro dicasteri.

Il **terzo comma** dispone la riserva di legge in materia di organizzazione del governo (su cui, si v., *supra*).

Nel dare attuazione alla riserva prevista dal comma 3 per la Presidenza del Consiglio, la legge 23 agosto 1988, n. 400, all'articolo 5, individua le **attribuzioni del Presidente del Consiglio** ai sensi dell'art. 95, primo comma, della Costituzione:

a) **indirizza ai ministri le direttive politiche ed amministrative** in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri nonché quelle connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale del Governo;

b) **coordina e promuove l'attività dei ministri** in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo;

c) può **sospendere l'adozione di atti da parte dei ministri** competenti in ordine a questioni politiche e amministrative, sottoponendoli al Consiglio dei ministri;

c-*bis*) può **deferire al Consiglio dei Ministri**, ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti, la decisione di questioni sulle quali siano emerse **valutazioni contrastanti tra amministrazioni** a diverso titolo competenti in ordine alla definizione di atti e provvedimenti;

d) **concorda con i ministri interessati le dichiarazioni** che essi intendano rendere ogni qualvolta possano impegnare la politica generale del Governo;

e) adotta le **direttive per assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici** e promuove le verifiche necessarie; in casi di particolare rilevanza può richiedere al ministro competente relazioni e verifiche amministrative;

f) **promuove l'azione dei ministri** per assicurare che le **aziende e gli enti pubblici** svolgano la loro attività in coerenza con i conseguenti indirizzi politici e amministrativi del Governo;

g) esercita le attribuzioni conferitegli dalla legge in materia di servizi di sicurezza e di segreto di Stato;

h) può disporre, con proprio decreto, l'istituzione di particolari Comitati di ministri;

i) può disporre la costituzione di gruppi di studio e di lavoro composti in modo da assicurare la presenza di tutte le competenze dicasteriali interessate.

Con le richiamate finalità, la delega, per questa parte, è funzionale a **definire**:

- le **competenze regolamentari e quelle amministrative** dirette al **mantenimento dell'unità dell'indirizzo e alla promozione dell'attività dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio dei ministri**. Tale criterio direttivo appare volto ad un rafforzamento della posizione del Presidente del consiglio quale garante dell'unità di indirizzo politico-amministrativo del Governo;
- le **attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri** in materia di **analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche**;
- i **procedimenti di designazione o di nomina** di competenza, diretta o indiretta, del Governo o dei singoli ministri, in modo da garantire che le scelte, quand'anche da formalizzarsi con provvedimenti di singoli Ministri,

siano oggetto di esame in Consiglio dei Ministri. Tale criterio direttivo introduce pertanto un principio generale in base al quale tutte le designazioni o nomine di competenza governativa o ministeriale devono passare al vaglio del Consiglio dei ministri: non specifica, invece, quale sia il ruolo del passaggio collegiale, se si tratti di un parere vincolante e cosa accada in caso di contrasto;

In merito, si ricorda che le leggi attribuiscono al governo nomine dei Presidenti di enti, istituti o aziende di competenza dell'Amministrazione statale, così come dei Commissari di Governo ai sensi dell'art. 11 della legge 400/1988, e dei Commissari delegati all'attuazione di specifiche attività. Generalmente, le nomine, per le singole fattispecie, sono effettuate con decreto del Presidente della Repubblica ovvero del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con i Ministri competenti, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentite le Commissioni parlamentari competenti, se previsto dalla legge. In altri casi, le leggi attribuiscono il potere di nomina ai singoli Ministri: così ad esempio, per le nomine dei membri dei consigli di amministrazione delle società partecipate, che spettano al Ministro a capo del dicastero titolare della partecipazione societaria.

- la **disciplina degli uffici di diretta collaborazione** dei Ministri, dei Viceministri e dei Sottosegretari di Stato al fine di: a) attribuire al Presidente del Consiglio dei Ministri la **determinazione delle risorse finanziarie** destinate ai suddetti uffici, in relazione alle attribuzioni e alle dimensioni dei rispettivi Ministeri; b) garantire **un'adeguata qualificazione professionale** del personale ivi impiegato con eventuale riduzione del numero; c) **pubblicare dei dati sui siti istituzionali** delle relative amministrazioni;

Sul punto, si ricorda che l'introduzione di una specifica disciplina degli uffici di diretta collaborazione (comunemente indicati anche come uffici di staff) si colloca nel quadro del più complessivo procedimento di riforma del pubblico impiego e della dirigenza e della precisazione della separazione tra politica e amministrazione che ha caratterizzato la pubblica amministrazione italiana a partire dagli anni '90 del secolo, prendendo le mosse dalla L. 142/1990, per arrivare – attraverso il D.Lgs. 29/1993 – al più compiuto assetto della materia poi confluito nel D.Lgs. 165/2001. Il principio di separazione tra politica e amministrazione viene poi declinato nel diverso principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro, per le amministrazioni pubbliche i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica (art. 4, co. 4, D.Lgs. 165/2001).

In questo contesto, l'art. 14 del D.Lgs. 165/2001 e l'art. 7 del D.Lgs. 300/1999 dispongono che per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico il Ministro si avvale di uffici di diretta collaborazione, aventi esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione, istituiti e disciplinati con regolamento di delegificazione ai sensi del comma 4-*bis* dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

A tali uffici sono assegnati, nei limiti stabiliti dallo stesso regolamento: dipendenti pubblici anche in posizione di aspettativa, fuori ruolo o comando; collaboratori assunti con contratti a tempo determinato disciplinati dalle norme di diritto privato; esperti e consulenti per particolari professionalità e specializzazioni, con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa.



L'art. 14 prevede inoltre che con **decreto adottato dal Ministro competente**, di concerto con il Ministro dell'economia, sia determinato senza aggravii di spesa e, per il personale disciplinato dai contratti collettivi nazionali di lavoro, fino ad una specifica disciplina contrattuale, il **trattamento economico accessorio**, da corrispondere mensilmente, a fronte delle responsabilità, degli obblighi di reperibilità e di disponibilità ad orari disagiati, ai dipendenti assegnati agli uffici dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato. Tale trattamento, consiste in un unico emolumento, è sostitutivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale.

- le competenze in materia di **vigilanza sulle agenzie governative nazionali**, al fine di assicurare l'effettivo esercizio delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio, nel rispetto del principio di separazione tra indirizzo politico e gestione. Tale criterio sembrerebbe compatibile con una nuova regolamentazione della titolarità dei poteri di vigilanza, attualmente attribuiti al Ministro competente.

In base alla disciplina generale stabilita dal D.Lgs. n. 300/1999 (v. *supra*, articolo 8), le agenzie operano in condizioni di autonomia, nei limiti stabiliti dalla legge: dispongono di un proprio statuto; sono sottoposte al controllo della Corte dei conti ed al **potere di vigilanza di un ministro**; hanno autonomia di bilancio ed agiscono sulla base di convenzioni stipulate con le amministrazioni. A differenza delle autorità amministrative indipendenti (*authorities*), le Agenzie sono pertanto soggette al controllo governativo e non godono di totale autonomia dall'Esecutivo tanto che i vertici (direttori generali) vengono individuati dai Ministri e nominati con D.P.R., previa deliberazione del Consiglio dei Ministri; rispetto ai dipartimenti ministeriali, pertanto, tali istituti godono di una maggiore autonomia ma non tanto da porli in una posizione di terzietà rispetto al Governo. Gli **statuti delle agenzie definiscono in dettaglio i poteri ministeriali di vigilanza**, che devono comprendere in ogni caso: l'approvazione dei programmi di attività dell'agenzia e di approvazione dei bilanci e rendiconti, secondo modalità idonee a garantire l'autonomia dell'agenzia; l'emanazione di direttive con l'indicazione degli obiettivi da raggiungere; l'acquisizione di dati e notizie e l'effettuazione di ispezioni per accertare l'osservanza delle prescrizioni impartite; l'indicazione di eventuali specifiche attività da intraprendere.

Per quanto riguarda le **agenzie fiscali**, le funzioni di indirizzo, vigilanza e controllo sui risultati di gestione sono attribuite al **Ministro dell'economia e delle finanze**, ai sensi dell'art. 56 del D.Lgs. 300/1999.

- la razionalizzazione di alcuni aspetti concernenti il quadro normativo in materia di **autorità indipendenti**. In particolare, tale criterio, introdotto nel corso dell'esame parlamentare, richiede di intervenire: a) sulle **funzioni condivise tra ministeri ed autorità** indipendenti per evitare sovrapposizioni, anche mediante soppressione di quegli uffici che svolgono le funzioni che si sovrappongono a quelle delle *authorities* e viceversa; b) sul **trattamento economico** dei componenti e del personale delle autorità al fine di individuare criteri omogenei, evitando maggiori oneri e salvaguardando le professionalità; c) sul **finanziamento** delle autorità

attraverso l'individuazione di criteri omogenei e prevedendo la partecipazione dei soggetti privati regolati o vigilati;

In relazione all'individuazione di criteri omogenei in materia di **trattamento economico**, si segnala che nel corso della legislatura è stata già approvata una disposizione (art. 22, co. 5, D.L. 90/2014, conv. L. 119/2014) che ha disposto a decorrere dal 1° luglio 2014, che tutte le autorità provvedano, nell'ambito dei propri ordinamenti, a una riduzione non inferiore al venti per cento del trattamento economico accessorio del personale dipendente, inclusi i dirigenti. Si ricorda, inoltre, che gli emolumenti dei componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo anche delle autorità amministrative indipendenti sono soggetti dal 1° maggio 2014, in virtù delle modifiche introdotte con l'articolo 13 del D.L. n. 66/2014 (convertito da L. n. 89/2014), al limite massimo retributivo del personale pubblico, di cui agli articoli 23-bis e 23-ter del D.L. n. 201/2011, che è stabilito in misura pari a 240.000 euro, al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente.

Per quanto riguarda il **finanziamento** delle autorità, si ricorda che il regime dell'autonomia finanziaria delle autorità amministrative indipendenti è molto variegato. Alcune autorità indipendenti godono di un finanziamento cd. misto, ossia una parte delle entrate è assicurata direttamente dallo Stato, mentre la rimanente parte è a carico dei soggetti operanti nel settore di competenza. Altre autorità, invece, beneficiano prevalentemente o esclusivamente di stanziamenti a carico del bilancio generale dello Stato. Infine, vi sono autorità che godono di una piena autonomia finanziaria, potendo interamente far fronte alle spese di gestione e funzionamento con i contributi provenienti dal relativo mercato regolamentato. Negli ultimi anni, gli interventi legislativi in materia hanno perseguito tre obiettivi principali: 1) estendere e rendere omogeneo per le autorità indipendenti il meccanismo del finanziamento a carico del mercato (il cd. auto-finanziamento) con l'intento di trasferire, in modo parziale e progressivo, i costi della regolazione sui soggetti regolati; 2) ridurre progressivamente il contributo a carico del bilancio statale in favore delle autorità, salvo rare eccezioni; 3) creare meccanismi di perequazione tra le autorità che per finanziarsi possono attingere al mercato di riferimento e quelle autorità che non possono fare altrettanto avendo competenze trasversali. Con la delega in commento, si intende rafforzare l'impiego del primo criterio, ossia quello del cd. auto-finanziamento.

- l'introduzione di una **maggiore flessibilità nella disciplina dell'organizzazione dei ministeri**, in particolare, mediante revisione del procedimento di adozione dei regolamenti di organizzazione ed eventuale revisione della forma giuridica, che è attualmente quella dei regolamenti di delegificazione ai sensi dell'art. 17, co. 4-*bis*, L. 400/1988. Inoltre, si delega il Governo a introdurre modifiche al D.Lgs. 300/1999, finalizzate a consentire il passaggio dal modello dei dipartimenti a quello del segretario generale e viceversa in relazione alle esigenze di coordinamento. Deve essere comunque assicurata la compatibilità finanziaria degli interventi da assumere anche con la partecipazione ai relativi procedimenti di tutti i soggetti istituzionalmente competenti.

In proposito, si ricorda che l'organizzazione interna dei ministeri è disciplinata da una pluralità di fonti normative. Le strutture di primo livello sono stabilite direttamente dal D.Lgs. 300/1999, che fissa la tipologia organizzativa: in ciascun ministero le strutture di primo livello possono essere costituite da dipartimenti o da direzioni generali (in questa seconda ipotesi, può essere istituito l'ufficio del segretario generale). Inoltre, in base all'art. 4 del D.Lgs. 300/1999, l'organizzazione, la dotazione organica e le funzioni degli uffici di livello dirigenziale generale in cui sono articolati i dipartimenti o le direzioni generali dei Ministeri sono definiti mediante regolamenti di delegificazione adottati con D.P.R. ex art. 17, co. 4-*bis*, L. 400/1988. Mentre l'articolazione interna degli uffici di livello dirigenziale generale è demandata al ministro che provvede, con proprio decreto di natura non regolamentare, alla individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale e alla definizione dei relativi compiti. Tale assetto delle fonti, tuttavia, ha registrato negli ultimi anni frequenti deroghe. In particolare, al fine di semplificare ed accelerare il riordino organizzativo dei ministeri conseguente all'attuazione di misure di contenimento della spesa e di riduzione della dotazione organica, il legislatore ha previsto la possibilità di adottare i regolamenti di organizzazione con D.P.C.M al posto dei regolamenti di delegificazione (si v. art. 2, co. 10-*ter*, D.L. 95/2012 e art. 16, co. 4, D.L. 66/2014).

### **Riorganizzazione delle amministrazioni competenti in materia di autoveicoli**

La delega contenuta nella **lett. d) del comma 1** prevede l'emanazione di decreti legislativi, nel termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, per la **riorganizzazione delle amministrazioni competenti in materia di autoveicoli**, che potrà realizzarsi **anche mediante trasferimento delle funzioni svolte dagli uffici del Pubblico Registro Automobilistico al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, previa però valutazione della sostenibilità organizzativa ed economica di tale opzione.**

Si ricorda che nel **Pubblico Registro Automobilistico (PRA)** gestito su base provinciale **dall'ACI** (Automobil Club d'Italia) risultano iscritte le vicende giuridiche - proprietà, compravendita etc. - dei veicoli circolanti soggetti ad iscrizione, in base al Regio decreto-legge n. 436/1927.

Dall'ultima **Relazione della Corte dei Conti** sulla gestione finanziaria dell'**ACI**, presentata al Parlamento il 20 novembre 2014 e relativa agli esercizi 2011 e 2012, risulta che il bilancio ACI dell'esercizio 2012 ha chiuso con una perdita di 28 milioni di euro, ascrivibile al negativo risultato operativo, per cui il patrimonio netto dell'Ente è passato da 69,87 milioni di euro nel 2011 a 41 milioni di euro nel 2012 (-41,15 per cento). La **gestione del Pubblico Registro Automobilistico** presenta un risultato operativo lordo (somma algebrica tra valore della produzione e costi della produzione) negativo di 22,870 milioni di euro; la perdita netta è pari a 29,712 milioni di euro. Nella Relazione del Presidente dell'ACI per l'esercizio 2012, si sottolinea che: "l'inevitabile contrazione dei consumi accompagnata, tra l'altro, dall'incremento dell'inflazione ( +2,3% su base annua rispetto all'anno precedente) ha inciso profondamente sul mercato dell'automobile con conseguente riduzione dei ricavi relativi alla gestione del PRA che, come noto, contribuiscono per ben il 66% al valore della produzione dell'Ente. Ha inoltre pesato

negativamente sui risultati degli esercizi 2011/2012 la perdurante inadeguatezza delle tariffe riconosciute all'Ente per la gestione del PRA, ferme al 1994. Trattasi di grave e strutturale fattore di squilibrio che risulta ora finalmente corretto con il recente Decreto Interministeriale del 21/03/2013 "Adeguamento del sistema tariffario da corrispondere all'Automobile Club d'Italia - ACI per le attività relative alla tenuta del Pubblico Registro Automobilistico" (GU n.74 del 28/03/2013).

L'obiettivo dichiarato dalla norma è quello della riduzione dei costi connessi alla gestione dei dati relativi alla proprietà e alla circolazione dei veicoli e la realizzazione di significativi risparmi per l'utenza. In tale senso si prevede **l'introduzione di un'unica modalità di archiviazione** finalizzata al **rilascio di un documento unico**, contenente i dati di proprietà e di circolazione di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi.

Si ricorda che l'articolo 226 del codice della strada prevede l'istituzione, presso la direzione per la motorizzazione civile del Ministero delle infrastrutture dell'archivio nazionale dei veicoli, contenente le informazioni tecniche sui veicoli circolanti in Italia. L'art. 1, co. 427, della legge di stabilità 2014 (L. n. 147/2013) aveva già previsto l'emanazione, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge (e quindi entro il 2 marzo 2014), di regolamenti di delegificazione per l'unificazione in un unico archivio dei dati concernenti la proprietà e le caratteristiche tecniche dei veicoli attualmente inseriti nel pubblico registro automobilistico e nell'archivio nazionale dei veicoli, ma i regolamenti non sono stati adottati.

La norma di delega della lett. d) prevede inoltre la **possibilità di istituire un'agenzia o altra struttura sottoposta alla vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, prevedendo lo svolgimento delle relative funzioni con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

### **Principi per la riorganizzazione dell'amministrazione periferica**

La **lettera e) del comma 1** dell'articolo 8 stabilisce principi e criteri direttivi della delega con riferimento alle **Prefetture-Uffici territoriali del Governo**.

Prima di passare in rassegna i criteri, è opportuno ricordare che negli ultimi anni, il legislatore ha più volte avviato iniziative di **riordino e razionalizzazione della rete delle uffici periferici delle amministrazioni statali**, lungo due direttrici fondamentali: da un lato, favorendo la concentrazione e l'accorpamento degli uffici periferici, al fine di contrastare l'elevata frammentazione organizzativa dello Stato sul territorio e, dall'altro, ridefinendo in via tendenzialmente residuale le funzioni di tali uffici, in coerenza con l'ampia dismissione di funzioni amministrative statali in favore di regioni ed enti locali realizzato ex D.Lgs. 112/1998.

Le riforme intraprese hanno previsto **diversi modelli organizzativi**, in relazione alle difficoltà incontrate nel percorso di riforma. Sulla base della delega contenuta nella legge n. 59/1997, l'articolo 11 del D.Lgs. 300/1999 dapprima istituì gli **uffici territoriali del Governo** quali organi di rappresentanza generale dello Stato in periferia: tali uffici, oltre al mantenimento delle funzioni di competenza delle prefetture, avrebbero dovuto assumere la titolarità di tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato, ad eccezione di alcune espressamente indicate (affari esteri, giustizia, difesa, tesoro, finanze, pubblica istruzione, beni culturali, agenzie e, successivamente, anche comunicazioni). Il D.P.R. 287/2001 individuava quali amministrazioni avrebbero dovuto trasferire agli UTG i compiti svolti dalle proprie strutture locali.

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

In base al vigente articolo 11 del D.Lgs. n. 300/1999, la prefettura - Ufficio territoriale del governo, oltre alle attribuzioni istituzionali proprie della prefettura, di rappresentanza generale del governo sul territorio, **assicura l'esercizio coordinato** dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato e garantisce la leale collaborazione di detti uffici con gli enti locali. Gli strumenti per garantire da tutto ciò sono rappresentati dalla **conferenza provinciale permanente**, organo che coadiuva il prefetto nell'esercizio di tali funzioni, e dal riconoscimento in capo al prefetto della titolarità ad agire in via sostitutiva nei confronti degli uffici periferici.

Ai sensi del regolamento di cui al D.P.R. 180/2006, la conferenza provinciale permanente è presieduta dal prefetto e **composta dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato** operanti nella provincia, **e dai rappresentanti degli enti locali** (presidente della provincia, rappresentante della città metropolitana, ove costituita, sindaco del comune capoluogo e sindaci dei comuni eventualmente interessati alle questioni trattate, o loro delegati), nonché da tutti quei soggetti istituzionali di cui è ritenuta utile la partecipazione ai fini delle concrete determinazioni da assumere, o che vi hanno comunque interesse. La Conferenza opera articolandosi in sezioni corrispondenti ad aree e settori organici di materie (amministrazioni d'ordine; sviluppo economico e attività produttive; territorio, ambiente e infrastrutture; servizi alla persona e alla comunità). Il prefetto nel capoluogo della regione è coadiuvato anche da una conferenza regionale).

Per garantire la capacità di coordinamento degli uffici periferici statali, il prefetto, oltre che in sede di conferenza provinciale, è titolare di poteri di intervento diretto verso tali uffici, sino alla sostituzione.

La condizione per intervenire è la presenza di **disfunzioni o anomalie nell'attività amministrativa di un ufficio periferico dello Stato**, tali da poter arrecare un grave

pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla collettività. Qualora venga a conoscenza di una simile situazione, il **prefetto**:

- acquisisce ulteriori elementi per favorire una mediazione con i soggetti interessati;
- laddove non si giunga ad un'intesa diretta ad eliminare la disfunzione, convoca la conferenza permanente per l'individuazione delle misure necessarie;
- ove occorra, invita il responsabile dell'ufficio interessato ad adottare i provvedimenti necessari, indicando un congruo termine;
- in caso di inottemperanza, adotta i provvedimenti necessari, previo assenso del Ministro competente e previa informativa al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Qualora il Ministro competente non dia l'assenso nel termine di trenta giorni, il Presidente del Consiglio può deferire la questione al Consiglio dei Ministri che autorizza il prefetto all'intervento.

Nel quadro organizzativo descritto, gli uffici amministrativi periferici dei diversi ministeri hanno mantenuto la loro autonomia funzionale ed organizzativa rispetto alle prefetture-uffici territoriali del governo, in quanto continuano a dipendere esclusivamente dall'amministrazione centrale di pertinenza.

Parallelamente, il legislatore ha più volte invitato le amministrazioni ministeriali a prevedere una **revisione e riduzione delle strutture periferiche** indicando diversi percorsi.

In alcuni casi, si è lasciata l'amministrazione libera di scegliere, alternativamente, o la rideterminazione della rete periferica secondo un'articolazione (non inferiore a quella) **regionale o interregionale**, oppure il trasferimento delle funzioni svolte da tali uffici all'interno delle prefetture - uffici territoriali del Governo. Si vedano, al riguardo, sia l'art. 1, co. 404, lett. c), L. 296/2006, che l'art. 74, D.L. 112/2008.

Successivamente, il D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla L. 14 settembre 2011, n. 148, prevedendo l'avvio di un programma di "**spending review**" mirata alla definizione dei costi standard dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, ha disposto che tra gli obiettivi primari del suddetto programma per la razionalizzazione della spesa pubblica vi fosse in particolare la razionalizzazione di tutte le strutture periferiche dell'amministrazione dello Stato e la loro tendenziale concentrazione in un **ufficio unitario a livello provinciale**.

Da ultimo, l'articolo 2, co. 10, lett. c), D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, richiede alle singole amministrazioni ministeriali, in sede di adozione dei nuovi regolamenti di organizzazione, di **rideterminare la rete periferica su base regionale o interregionale**. Contemporaneamente, l'articolo 10 del medesimo D.L. 95/2012 ha previsto norme particolari per la riorganizzazione delle Prefetture – Uffici territoriali del Governo, mediante:

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

In attuazione di queste disposizioni, il Governo Monti aveva presentato uno schema di regolamento all'inizio della legislatura in corso, sul quale la Commissione Affari costituzionali ha espresso parere negativo. Il provvedimento mirava a rafforzare in capo alle prefetture-uffici territoriali del governo e al prefetto la funzione di rappresentanza unitaria dello Stato sul territorio e di coordinamento delle attività amministrative degli uffici periferici, in particolare attraverso l'istituzione di un ufficio unico di garanzia dei rapporti tra i cittadini e lo Stato e di un ufficio per l'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali delle articolazioni periferiche ministeriali.

La delega prevista dall'articolo 8, per questa parte, è funzionale, in primo luogo a **razionalizzare la rete delle prefetture – UTG** e a rivederne le **competenze e le funzioni**, tenuto conto anche dell'attuazione della legge di riforma delle province e delle città metropolitane approvata nel corso della legislatura (cd. legge Delrio - L. n. 56/2014).

Si ricorda altresì che, in base alla cd. legge Delrio, il livello provinciale e delle città metropolitane non costituisce ambito territoriale obbligatorio o di necessaria corrispondenza per l'organizzazione periferica delle pubbliche amministrazioni (art. 1, comma 147, L. n. 56/2014).

La linea d'intervento comprende una **riduzione del numero delle prefetture** in base a **criteri** inerenti all'estensione territoriale, alla popolazione residente, all'eventuale presenza della città metropolitana, alle caratteristiche del territorio, alla criminalità, agli insediamenti produttivi, alle dinamiche socio-economiche, al fenomeno delle immigrazioni sui territori fronte rivieraschi e alle aree confinarie con flussi migratori.

Si ricorda, in proposito, che il *Rapporto con l'analisi di alcuni settori di spesa pubblica*, licenziato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento a marzo 2013 (c.d. Rapporto Giarda) contiene uno specifico capitolo sulla struttura della spesa pubblica delle prefetture ed una stima dei possibili risparmi di spesa, pari a 100 milioni di euro.

Nel rapporto del Commissario per la razionalizzazione della spesa pubblica (cosiddetto Rapporto Cottarelli), presentato il 7 agosto 2014, si evidenziava che dai tagli alle altre sedi periferiche dello Stato si potrebbero risparmiare 400 milioni. Secondo il Rapporto, la presenza dello Stato è basata sulle 110 province, nelle quali ci sono, ad esempio, 103 Ragionerie territoriali dello Stato, 103 commissioni tributarie provinciali, 107 direzioni provinciali della Agenzia Entrate, 109 direzioni regionali e territoriali del lavoro, 109 archivi notarili distrettuali (e sussidiari), 108 sedi del Cnr, 110 uffici scolastici provinciali, 120 soprintendenze artistiche e archivi di Stato. Il rapporto suggeriva l'adozione di piani ministeriali da definire entro settembre 2014 per rivedere la presenza territoriale dello Stato che prevedano: la soppressione sedi con carichi di lavoro modesti; la modulazione organici ai carichi di lavoro effettivi; l'accorpamento uffici ministeriali in pochi uffici demaniali. Contemporaneamente una simile azione di revisione dovrebbe riguardare la presenza degli uffici regionali nel rispettivo territorio.

In secondo luogo, s'intende procedere ad una **trasformazione della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo in Ufficio territoriale dello Stato**, secondo un'impostazione che presenta alcune analogie con il modello originariamente stabilito dall'articolo 11 del d.lgs. 300/1999.

Infatti, nell'Ufficio territoriale dello Stato **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. In particolare, dovranno essere individuate le competenze in materia di ordine e sicurezza pubblica nell'ambito dell'Ufficio territoriale dello Stato, fermo restando quanto previsto dalla legge 1° aprile 1981, n. 121, che disciplina l'ordinamento dell'amministrazione di pubblica sicurezza. L'ufficio avrà una sede unica.

In proposito si ricorda che ai sensi dell'articolo 13 della L. 121/1981, il Prefetto è **Autorità provinciale di pubblica sicurezza**. Al Prefetto, rappresentante del Governo sul territorio, è demandata la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia; inoltre, lo stesso sovrintende all'attuazione delle direttive emanate in materia.

È opportuno sottolineare che, rispetto al disegno originario dell'art. 11 del D.Lgs. 300/1999, la delega non prevede esplicite esclusioni dalla confluenza a livello periferico per particolari amministrazioni.

All'interno del nuovo ufficio territoriale, il **Prefetto** svolge un ruolo di primo piano, in quanto la delega gli attribuisce:

- la **responsabilità dell'erogazione dei servizi** ai cittadini;
- le funzioni di **coordinamento dei dirigenti** degli uffici facenti parte dell'Ufficio territoriale dello Stato e di rappresentanza dell'amministrazione statale; è stato sul punto specificato che la funzione di rappresentanza vale anche anche ai fini dell'articolo 2, relativo alla delega in materia di conferenza di servizi.

Quanto al rapporto tra il Prefetto e le amministrazioni statali interessate dall'accorpamento nel nuovo Ufficio territoriale dello Stato, la delega prevede solo l'individuazione della "**dipendenza funzionale del prefetto in relazione alle competenze esercitate**".

Alla luce della formulazione del testo, sembrerebbe possibile distinguere tra una dipendenza strutturale e una dipendenza funzionale del prefetto, che tuttavia non sono definite nei principi della delega. In particolare, non dovrebbe cambiare nulla sotto il profilo della dipendenza strutturale, in base alla quale già oggi il Prefetto dipende dal Ministero dell'interno, mentre le nuove funzioni assegnate al Prefetto dovrebbero essere svolte alla dipendenza e sotto la direzione di altre amministrazioni (da individuare nell'esercizio della delega).

Tra i principi e i criteri della delega si prevede, infine:



- il **coordinamento e armonizzazione delle disposizioni riguardanti la Prefettura-UTG**, con eliminazione delle sovrapposizioni e introduzione delle modifiche a tal fine necessarie;
- la definizione dei criteri per **l'individuazione e l'organizzazione della sede unica** dell'Ufficio territoriale dello Stato.

### **Riordino delle norme riguardanti l'ordinamento sportivo**

Nel corso dell'esame parlamentare del provvedimento, è stato introdotto un nuovo principio di delega, contenuto nella **lettera f)** dell'art. 8, comma 1, relativo all'ordinamento sportivo.

I criteri direttivi attengono a:

- **semplificazione e coordinamento delle norme** riguardanti l'**ordinamento sportivo**, mantenendo la sua specificità.

Al riguardo si ricorda che, ai sensi dell'**art. 1** del **D.L. 220/2003** (L. 280/2003), la Repubblica riconosce e favorisce l'**autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale**, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale.

In particolare, i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo.

L'art. 2 dello stesso D.L. dispone che, in applicazione del principio di autonomia, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:

- l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive;
- i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive.

- riconoscimento delle peculiarità dello sport per persone affette da disabilità;
- scorporo del Comitato italiano paraolimpico (CIP) dal Comitato **olimpico nazionale italiano** (CONI), con conseguente trasformazione dello stesso in ente autonomo di diritto pubblico.

La trasformazione non deve comportare oneri per la finanza pubblica, in quanto il **CIP dovrà 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. La delega prevede, infine, che il personale attualmente in servizio presso il CIP transita in CONI Servizi spa.

Il [Comitato italiano paralimpico \(CIP\)](#), già Federazione italiana sport disabili, è stato istituito con L. 189/2003. Sulla base dell'art. 2 della stessa legge, è intervenuto il D.P.C.M. 8 aprile 2004 (pubblicato nella G.U. 4 maggio 2004, n. 103), che ha individuato le attività svolte dalla stessa Federazione, quale Comitato Italiano Paraolimpico.

Tra i suoi compiti istituzionali vi è la preparazione delle squadre agonistiche *top level* in vista dei Giochi paraolimpici estivi ed invernali, oltre che la promozione a tutti i livelli e in ogni fascia di età e di popolazione della pratica sportiva delle persone disabili. Ai sensi dell'art. 1 del D.P.C.M., il CIP, tra l'altro, riconosce e coordina le federazioni, le organizzazioni e le discipline sportive riconosciute dall'*International Paralympic Committee* (IPC) e/o dal Comitato internazionale olimpico, o comunque operanti sul territorio nazionale, che curano prevalentemente l'attività sportiva per disabili.

Si segnala, in particolare, che, in base allo [Statuto](#), **il CIP è posto sotto la vigilanza" del CONI, piuttosto che "incorporato" nello stesso.**

Più specificamente, il CIP è posto sotto la vigilanza dell'amministrazione governativa competente in materia di sport, nonché sotto quella del CONI, esclusivamente per le attività di alto livello e di preparazione paralimpica, di partecipazione ai giochi paralimpici e per quelle previste dagli accordi internazionali, *International Paralympic Committee* e *International Olympic Committee* (ad esempio, Giochi del Mediterraneo).

Con riferimento ai finanziamenti, si ricorda che, dal 2003 al 2014, il CIP ha goduto di finanziamenti a carico del bilancio statale disposti annualmente. Con la legge di stabilità 2015 (art. 1, co. 190), invece, si è provveduto a stabilizzare il finanziamento delle attività istituzionali del Comitato autorizzando la spesa di 7 milioni di euro annui a decorrere dal 2015.

In base al Decreto 101094 del 29 dicembre 2014 - Ripartizione in capitoli delle Unità di voto parlamentare relative al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015 – 2017, le risorse sono state allocate sul cap. 2132 dello stato di previsione del MEF.

## **Riorganizzazione delle Autorità portuali**

La **lettera f)** contiene altresì una delega al Governo, relativa alla riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente **le autorità portuali** di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, con particolare riferimento al **numero, all'individuazione di autorità di sistema** nonché alla **governance** tenendo conto del ruolo delle regioni e degli enti locali e alla semplificazione e unificazione delle procedure doganali e amministrative in materia di porti.

Va segnalato che la riorganizzazione della *governance* relativa al sistema portuale è stata delineata nell'ambito del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica.

Il piano prospetta la creazione, in luogo delle attuali autorità portuali, di **autorità di sistema portuale** in numero **non superiore** a quello dei porti inseriti nel *Core Network* (o rete centrale) delle reti trans-europee di trasporto TEN-T (ossia 14) senza individuare tuttavia quali debbano essere i porti individuati come sede dell'autorità di sistema portuale.

In capo alle **autorità di sistema portuali** dovrebbero essere concentrate **tutte le principali funzioni** di promozione, pianificazione, gestione e controllo **oggi attribuite alle Autorità portuali**, nonché quelle previste in capo all'Ente di gestione del porto dalla proposta di regolamento UE in materia di servizi portuali.

Il modello prospettato nel Piano, e che risulta compatibile con il principio di delega sopra citato, prevede anche una riorganizzazione della struttura di governo dell'Autorità di sistema portuale, rispetto al regime attuale. Tale struttura sarà composta da un presidente, **nominato direttamente dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti**, sentiti i presidenti di Regione interessati e **da un comitato di gestione**, composto oltre che dal presidente, dai membri nominati uno ciascuno dai presidenti delle regioni interessate e, ove presenti, dalle città metropolitane. Presidente e comitato di gestione saranno affiancati da **un tavolo di partenariato della risorsa mare** composto da rappresentanti delle associazioni di categoria, dei sindacati e delle associazioni economiche, nonché dalle associazioni non governative e di promozione dell'inclusione sociale. Il Tavolo avrà la funzione di garantire la partecipazione e il dialogo degli *stakeholders*.

Il piano delinea anche la struttura di quei porti che, già sede di autorità portuale, non saranno inseriti tra le sedi delle **autorità di sistema portuale**.

In tali sedi sarà costituita una direzione portuale, diretta da un direttore nominato dal presidente sentito il comitato di gestione portuale e con un mandato di durata pari a quello del presidente dell'Autorità di sistema. Sul modello del "tavolo di partenariato" sarà costituito presso ciascuna Direzione un comitato di cluster marittimo con funzioni consultive di partenariato economico-sociale e composto dai rappresentanti delle categorie di settore interessate, delle associazioni datoriali e delle forze sociali.

## **Termini e modalità di esercizio della delega**

La delega deve essere esercitata con **uno o più decreti legislativi entro 12 mesi** entro la data di entrata in vigore della legge (comma 1). Pertanto, il termine della delega scade il **28 agosto 2016**.

La **procedura**, descritta al comma 5, prevede la proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con i Ministri interessati, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere.

Gli schemi dei decreti legislativi sono successivamente trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni competenti **per materia e per i**

**profili finanziari e della Commissione parlamentare per la semplificazione**, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni.

Anche per questa delega è prevista la clausola che rafforza i pareri parlamentari, vincolando il Governo, **qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, a trasmettere nuovamente i testi alle Camere** con le sue osservazioni, con eventuali modificazioni, corredate dai necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Entro dieci giorni dalla trasmissione le Commissioni competenti per materia (non dunque la Commissione competente per i profili di carattere finanziario e la Commissione per la semplificazione) possono esprimersi sulle osservazioni del Governo. Resta fermo che decorso quest'ultimo termine, i decreti possono essere adottati.

Il **comma 6** contiene la **delega per le disposizioni integrative e correttive** dei decreti legislativi, che possono essere adottate entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, nel rispetto della procedura e dei principi e criteri direttivi stabiliti dall'articolo in esame.

### **Clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale**

Il **comma 7**, infine, contiene una **clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome** di Trento e di Bolzano, nelle quali restano ferme tutte le attribuzioni spettanti ai rispettivi **Corpi forestali regionali** e provinciali ad oggi esercitate, anche con riferimento alle funzioni di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria secondo la disciplina vigente in materia, nonché quelle attribuite ai Presidenti delle Regioni e delle Province in materia di **funzioni prefettizie**, in conformità a quanto disposto dagli Statuti speciali e dalle relative norme di attuazione.

La clausola di salvaguardia ha un duplice oggetto.

In primo luogo, i Corpi forestali regionali e provinciali: ciò in quanto **alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome** di Trento e di Bolzano sono state attribuite, **con norma statutaria, tutte le funzioni in materia di foreste e di corpo forestale**. In questi ambiti esse hanno competenza legislativa 'esclusiva', vale a dire «in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni».

Ciascuna regione e provincia autonoma ha quindi istituito un corpo forestale regionale (o provinciale) e ne ha disciplinato l'organizzazione e i compiti

(analoghi a quelli svolti dal Corpo forestale dello Stato nelle restanti regioni). Quanto al personale, esso è inquadrato nei ruoli regionali, secondo la specifica disciplina; ai componenti del Corpo forestale è attribuita la qualifica di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, in quanto incaricati dell'accertamento dei reati previsti dalle leggi forestali.

Di seguito, per ciascuna regione a statuto speciale, sono indicate le norme statutarie e le principali norme regionali di organizzazione del corpo forestale.

#### **Province autonome di Trento e di Bolzano**

- D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, *Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*. Art. 8 (materie in cui le province hanno competenza legislativa 'esclusiva') numero 21) agricoltura, foreste e Corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico, istituti fitopatologici, consorzi agrari e stazioni agrarie sperimentali, servizi antigrandine, bonifica;
- D.P.R. 22 marzo 1974, n. 279, *Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste*. L'art. 1 stabilisce che le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia (tra l'altro) di foreste e Corpo forestale, esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale, sono esercitate, per il rispettivo territorio, dalle province di Trento e Bolzano.

#### **Regione Friuli-Venezia Giulia**

- L.Cost. 31 gennaio 1963, n. 1. Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia. Art. 4 (materie in cui la regione ha competenza legislative 'esclusiva'), numero 2) agricoltura e foreste, bonifiche, ordinamento delle minime unità culturali e ricomposizione fondiaria, irrigazione, opere di miglioramento agrario e fondiario, zootecnia, ittica, economia montana, corpo forestale;
- D.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116, *Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di agricoltura e foreste, industria e commercio, turismo e industria alberghiera, istituzioni ricreative e sportive, lavori pubblici*; articoli 1-3. In base a tali norme le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia (tra l'altro) di Corpo forestale sono esercitate nel territorio della regione dalla amministrazione regionale; all'amministrazione regionale, sono inoltre trasferiti tutti gli uffici e i servizi del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, compresi quelli del Corpo forestale.

#### **Regione Valle d'Aosta**

- D.Lgs.C.P.S. 23 dicembre 1946, n. 532; Devoluzione alla Valle d'Aosta di alcuni servizi. Articolo 1 (soppressione – tra gli altri - del "Comando gruppo del corpo delle foreste di Aosta" e devoluzione alla Regione Valle d'Aosta delle attribuzioni già spettanti all'ufficio soppresso).
- L.Cost. 26 febbraio 1948 n. 4, *Statuto speciale per la Valle d'Aosta*; art. 2 (materie in cui la regione ha competenza legislative 'esclusiva'), lettera d): agricoltura e foreste, zootecnia, flora e fauna.

**Sardegna**

- L.Cost. 26 febbraio 1948 n. 3, *Statuto speciale per la Sardegna*; art. 3 (materie in cui la regione ha competenza legislative 'esclusiva'), d) agricoltura e foreste; piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario.

**Sicilia**

- R.D.Lgs. 15-5-1946 n. 455, *Approvazione dello statuto della Regione siciliana*. Art. 14 (materie in cui la regione ha competenza legislative 'esclusiva'), lettera a): agricoltura e foreste.

In secondo luogo, la disposizione fa salve le attribuzioni dei presidenti delle regioni speciali e province autonome in materia di **funzioni prefettizie**, conformemente a quanto previsto dagli statuti speciali e dalle rispettive norme di attuazione. A tale riguardo, si ricorda che in Valle d'Aosta le funzioni del Prefetto sono attribuite al Presidente della Giunta regionale, mentre nelle province di Trento e Bolzano, le funzioni prefettizie sono state demandate ai rispettivi commissari di Governo e, in parte, ai Presidenti delle province. Pertanto, in tali regioni autonome e province non esistono le rispettive prefetture-UTG.

## **Articolo 9** ***(Disposizioni concernenti l'Ordine al merito della Repubblica)***

L'**articolo 9** modifica la disciplina concernente gli organismi deputati al conferimento dell'**Ordine «Al merito della Repubblica italiana»**, una delle principali onorificenze dello Stato, attraverso novella della legge istitutiva dell'Ordine (L. 178/1951).

In particolare si prevede:

- la **riduzione** da 16 a 10 del **numero dei componenti** del **Consiglio** dell'Ordine;
- l'introduzione di un **termine** (6 anni) della **durata dell'incarico** dei componenti il Consiglio e il divieto di conferma;
- la **soppressione della Giunta**, organo eletto in seno al Consiglio, e il conseguente trasferimento al Consiglio della funzione consultiva in ordine al conferimento delle onorificenze, in precedenza spettante alla Giunta.

L'[Ordine «Al merito della Repubblica Italiana»](#) è stato istituito dalla legge 3 marzo 1951, n. 178 per dare una particolare attestazione a coloro che abbiano speciali benemeritenze verso la Nazione.

L'Ordine è suddiviso nei seguenti gradi onorifici: Cavaliere di Gran Croce, Grande Ufficiale, Commendatore, Ufficiale, Cavaliere. Il Cavaliere di Gran Croce può essere insignito della dignità di Gran Cordone.

A capo dell'Ordine è posto il Presidente della Repubblica.

L'Ordine è retto da un **Consiglio**, composto di un cancelliere, che lo presiede, e di **10 membri**. Il numero dei membri, in precedenza 16, è stato così ridotto dall'articolo in esame (**comma 1, lett. a), n. 1**).

Il cancelliere e i membri del Consiglio dell'Ordine sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, sentito il Consiglio dei ministri.

La disposizione in commento ha introdotto un limite della **durata in carica dei membri del Consiglio**, fissata in **6 anni non prorogabili**, mentre in precedenza la durata dell'organo non era definita (**comma 1, lett. a), n. 2**). Inoltre, viene specificato che i consiglieri decadono a far data dell'emanazione dei decreti di nomina dei nuovi membri (**comma 1, lett. b)**, comma 1 del nuovo art. 2-*bis*).

La struttura del Consiglio viene snellita con la **soppressione della Giunta**, organo di 4 membri eletto dal Consiglio tra i propri membri (**comma 1, lett. a), n. 3**, che abroga il quarto comma dell'art. 2 della legge 178/1951).

Si tratta di un organo consultivo inserito nel procedimento di conferimento delle onorificenze che prevede quanto segue: le onorificenze sono conferite dal Presidente della Repubblica con proprio decreto, su proposta del Presidente del Consiglio. Alla Giunta spettava il compito di rendere un parere in materia,

compito ora trasferito al Consiglio (**comma 1, lett. c**); così come vengono trasferiti al Consiglio dell'Ordine le altre competenze già attribuite alla soppressa Giunta da parte del regolamento (DPR 458/1952) e dallo statuto dell'Ordine (DPR 31 ottobre 1952).

Il procedimento di conferimento delle onorificenze prevede una prima fase in cui ciascun ministero invia alla Presidenza del Consiglio le segnalazioni individuali per il conferimento, corredati dagli atti istruttori. Le segnalazioni cui si intende dar corso sono trasmesse dal Presidente del Consiglio al cancelliere dell'Ordine e da questi alla Giunta che esprime parere su ciascuna proposta come prescritto dalla legge (art. 5 del regolamento). La Giunta si esprime inoltre sulle proposte di revoca e sulle questioni di massima (art. 11 dello statuto). La Giunta verifica se le proposte di onorificenze sono conformi alle leggi ed ai regolamenti, esprime il giudizio sulle singole proposte e riferisce al Consiglio sulle questioni di massima. Può chiedere al Presidente del Consiglio dei Ministri nuovi elementi di giudizio (art. 17 statuto).



**Articolo 10**  
**(Riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura)**

L'**articolo 10** prevede una **delega** legislativa per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle **camere di commercio**, industria, artigianato e agricoltura, anche mediante la modifica e riordino delle disposizioni legislative che attualmente regolano la materia.

Si ricorda che la L.580/1993 disciplina le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, come enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali.

I compiti e le funzioni delle camere di commercio gravitano sul sostegno del sistema delle imprese; in particolare, essi riguardano la tenuta del registro delle imprese, il supporto alla internazionalizzazione del sistema imprenditoriale italiano, la semplificazione per l'avvio e lo svolgimento di attività di impresa, la promozione dell'innovazione e del trasferimento tecnologico, la promozione del territorio per accrescere la competitività delle economie locali, la vigilanza e il controllo sui prodotti e per la metrologia legale, il rilascio dei certificati d'origine delle merci, la cooperazione con le istituzioni scolastiche e universitarie in materia di alternanza scuola-lavoro e per l'orientamento al lavoro e alle professioni.

Si ricorda che le camere di commercio fanno parte del settore delle amministrazioni pubbliche e concorrono, quindi, alla costruzione del conto economico consolidato. Sono raggruppate nell'Unioncamere (Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura), la cui dotazione finanziaria è rappresentata da un'aliquota delle entrate ordinarie delle camere di commercio (che avviene mediante diritti annuali, proventi derivanti dall'attività di gestione, entrate e contributi derivanti da leggi statali, diritti di segreteria, contributi volontari, altre entrate).

Al riguardo, il **comma 1** individua i **principi e criteri direttivi** per l'adozione, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge (entro il **28 agosto 2016**) di un decreto legislativo da parte del Governo, tra cui:

- la **determinazione del diritto annuale** a carico delle imprese, tenuto conto della sua riduzione, disposta dall'articolo 28 del decreto-legge n. 90 del 2014 (**comma 1,lett. a**).

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

destinatario di contributi a carico del bilancio dello Stato, per l'espletamento di funzioni delegate.

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

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

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

Il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, emana ogni anno un decreto per determinare le misure del diritto annuale<sup>27</sup>. La vigilanza sulla materia del diritto annuale delle Camere di commercio è effettuata dallo stesso Ministero dello sviluppo economico, che con il decreto direttoriale 5 giugno 2014 (della Direzione generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica) ha disposto la pubblicazione dei dati sulle attività economiche 2013, forniti dalle Camere di Commercio in relazione al numero delle imprese, all'indice di occupazione, al valore aggiunto e al diritto annuale<sup>28</sup>. Si rammenta, infine, che con l'articolo 28 del decreto legge n. 90 del 2014, nelle more del riordino del sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, l'importo del diritto annuale di cui all'articolo 18, come determinato per l'anno 2014, è ridotto, per l'anno 2015, del 35 per cento, per l'anno 2016, del 40 per cento e, a decorrere dall'anno 2017, del 50 per cento.

- **la ridefinizione delle circoscrizioni territoriali;** si individua un puntuale numero massimo (60, rispetto alle attuali 105) e una puntuale soglia dimensionale minima (75.000 imprese e unità locali iscritte o annotate nel registro delle imprese: è numero quasi doppio rispetto a quello di 40.000 che compare quale parametro in talune disposizioni vigenti), ponendo al contempo il criterio di almeno una camera di commercio in ogni Regione - con possibilità altresì di istituire una camera di commercio in ogni Provincia autonoma e Città metropolitana. Si prevede inoltre che il legislatore delegato tenga conto delle "specificità geo-economiche" dei territori, nonché definisca le condizioni in presenza delle quali possano essere istituite le unioni

<sup>27</sup> Gli importi dovuti per il 2014 si evincono dalla nota n. 0201237 del 05/12/2013 del Ministero dello sviluppo economico sulle misure del diritto annuale per l'anno 2014, che a sua volta rinvia al Decreto 21 aprile 2011 del Ministero dello sviluppo economico, in quanto non si è ritenuto di aggiornare gli importi.

<sup>28</sup> Per l'anno 2013, il totale dell'importo del diritto annuale è pari a 780,5 milioni di euro. Per l'anno 2010 (secondo l'ultima relazione fatta al Parlamento sulle attività delle Camere di Commercio) il diritto annuale rappresentava circa il 70% delle entrate del sistema camerale. Per quanto riguarda i costi, sempre per l'anno 2010, la parte strutturale era di 591 milioni di euro, mentre la parte variabile di 769,5 milioni di euro.

regionali o interregionali. Fermo restando il predetto limite massimo di circoscrizioni territoriali, è previsto che il legislatore delegato preveda i presupposti per l'eventuale mantenimento delle camere di commercio nelle province montane (di cui all'articolo 1, comma 3, L. 56/2014), e, anche in deroga alle soglie dimensionali minime, nei territori montani delle regioni insulari privi di adeguate infrastrutture e collegamenti pubblici stradali e ferroviari; Infine si prevede che vi siano misure per assicurare alle camere di commercio accorpate la neutralità fiscale delle operazioni derivanti dai processi di accorpamento e dalla cessione e dal conferimento di immobili e di partecipazioni, da realizzare attraverso l'eventuale esenzione da tutte le imposte indirette, con esclusione dell'imposta sul valore aggiunto (**comma 1, lett. b**).

Attualmente l'articolo 1, commi 3-5, della legge n. 580 del 1993 prevede che le camere di commercio hanno sede in ogni capoluogo di provincia e la loro circoscrizione territoriale coincide, di regola, con quella della provincia o dell'area metropolitana. La costituzione di nuove province non determina obbligatoriamente l'istituzione di nuove camere di commercio. L'istituzione di camere di commercio nelle nuove province può essere disposta solo se in ciascuna camera di commercio interessata dal provvedimento risultano iscritte o annotate nel registro delle imprese almeno 40.000 imprese e sia comunque assicurato il raggiungimento di un sufficiente equilibrio economico. Inoltre è previsto che i consigli di due o più camere di commercio possono proporre, con delibera adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti, l'accorpamento delle rispettive circoscrizioni territoriali;

- la ridefinizione dei **compiti e delle funzioni** con particolare riguardo a quelle di pubblicità legale generale e di settore, di semplificazione amministrativa, di tutela del mercato, nonché attribuendo specifiche competenze, anche delegate dallo Stato e dalle Regioni. Sotto il profilo della limitazione alle partecipazioni societarie, essa è intesa come progressiva eliminazione di quelle non essenziali (**comma 1, lett. c**).

Si ricorda che l'articolo 2 della legge n. 580 del 1993, prevede che le camere di commercio, singolarmente o in forma associata, svolgono in particolare le funzioni e i compiti relativi a:

- tenuta del registro delle imprese, del Repertorio economico amministrativo e degli altri registri ed albi attribuiti alle camere di commercio dalla legge;
- promozione della semplificazione delle procedure per l'avvio e lo svolgimento di attività economiche;
- promozione del territorio e delle economie locali al fine di accrescerne la competitività, favorendo l'accesso al credito per le PMI anche attraverso il supporto ai consorzi fidi;
- realizzazione di osservatori dell'economia locale e diffusione di informazione economica;

- supporto all'internazionalizzazione per la promozione del sistema italiano delle imprese all'estero e la tutela del *Made in Italy*, raccordandosi, tra l'altro, con i programmi del Ministero dello sviluppo economico;
  - promozione dell'innovazione e del trasferimento tecnologico per le imprese, anche attraverso la realizzazione di servizi e infrastrutture informatiche e telematiche;
  - costituzione di commissioni arbitrali e conciliative per la risoluzione delle controversie tra imprese e tra imprese e consumatori e utenti;
  - predisposizione di contratti-tipo tra imprese, loro associazioni e associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti;
  - promozione di forme di controllo sulla presenza di clausole inique inserite nei contratti;
  - l) vigilanza e controllo sui prodotti e per la metrologia legale e rilascio dei certificati d'origine delle merci e, nel rispetto delle competenze attribuite dalla legge ad altre pubbliche amministrazioni, il rilascio di attestazioni di libera vendita e commercializzazione dei prodotti sul territorio italiano o comunitario e di certificazioni dei poteri di firma, su atti e dichiarazioni, a valere all'estero, in conformità alle informazioni contenute nel registro delle imprese;
  - m) raccolta degli usi e delle consuetudini;
  - n) cooperazione con le istituzioni scolastiche e universitarie, in materia di alternanza scuola-lavoro e per l'orientamento al lavoro e alle professioni.
- il riordino delle competenze relative alla **tenuta e valorizzazione registro delle imprese**, con particolare riguardo alla promozione della trasparenza del mercato e di pubblicità legale delle imprese, con coordinamento da parte del ministero dello sviluppo economico (**comma 1, lett. d**).

L'articolo 8 della L. 580/93 istituisce presso la camera di commercio l'ufficio del registro delle imprese di cui all'articolo 2188 del codice civile. Il Ministero dello sviluppo economico, d'intesa con il Ministero della giustizia, sentita l'Unioncamere, emana direttive sulla tenuta del registro. L'iscrizione nelle sezioni speciali ha funzione di certificazione anagrafica di pubblicità notizia, oltre agli effetti previsti dalle leggi speciali. La predisposizione, la tenuta, la conservazione e la gestione, secondo tecniche informatiche, del registro delle imprese ed il funzionamento dell'ufficio sono realizzati in modo da assicurare completezza ed organicità di pubblicità per tutte le imprese soggette ad iscrizione, garantendo la tempestività dell'informazione su tutto il territorio nazionale.

- la previsione che il Ministero dello sviluppo economico (sentita Unioncamere) definisca **standard nazionali di qualità delle prestazioni camerali**, in relazione a ciascuna funzione fondamentale, ai relativi servizi, ad un sistema di monitoraggio (**comma 1, lett. e**);
- la **riduzione del numero di componenti** dei consigli e delle giunte camerali, tale da incidere sui criteri di elezione (onde assicurare una adeguata consultazione delle imprese) e sul limite ai mandati; ulteriore criterio direttivo consiste nel riordino della **disciplina dei compensi** dei relativi organi, prevedendo la gratuità degli incarichi diversi da quelli nei collegi dei revisori

dei conti, nonché nella definizione di limiti al trattamento economico dei vertici amministrativi delle camere di commercio e delle aziende speciali (**comma 1, lett. f**);

Il Capo III (artt. 9-17) della L. 580/93, disciplina gli organi delle camere di commercio: il consiglio, la giunta, il presidente e il collegio dei revisori dei conti. Il numero dei componenti del consiglio è determinato in base al numero delle imprese iscritte nel registro delle imprese ovvero annotate nello stesso, nel modo seguente:

- sino a 40.000 imprese: 20 consiglieri;
- da 40.001 a 80.000 imprese: 25 consiglieri;
- oltre 80.000 imprese: 30 consiglieri.

Il Consiglio determina gli emolumenti per i componenti degli organi della camera di commercio sulla base di criteri stabiliti con decreto del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. La giunta è l'organo esecutivo della camera di commercio ed è composta dal presidente e da un numero di membri non inferiore a cinque e non superiore ad un terzo dei membri del consiglio arrotondato all'unità superiore, secondo quanto previsto dallo statuto. Dei suddetti membri almeno quattro devono essere eletti in rappresentanza dei settori dell'industria, del commercio, dell'artigianato e dell'agricoltura. La giunta dura in carica cinque anni in coincidenza con la durata del consiglio e il mandato dei suoi membri è rinnovabile per due sole volte.

- Introduzione di una **disciplina transitoria** che tenga conto degli accorpamenti già deliberati alla data di entrata in vigore della presente legge (**comma 1, lett. g**) e tale da assicurare la sostenibilità finanziaria, i progetti in corso per la promozione dell'attività economica all'estero e il mantenimento dei livelli occupazionali<sup>29</sup>, nonché contemplare poteri sostitutivi per garantire la completa attuazione del processo di riforma. (**comma 1, lett. h**).

Il **comma 2** regola la **procedura di adozione** del decreto legislativo, da emanarsi su proposta Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dal Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato.

Lo schema di decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. Si specifica che qualora il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente il testo alle Camere con le sue osservazioni ed eventuali modifiche, corredati dei necessari elementi informativi. Le Commissioni

---

<sup>29</sup> La normativa vigente prevede che il rapporto di lavoro dei dipendenti sia regolato da contratti collettivi sottoscritti dall'ente con le organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative. Il Ministro dell'economia e il Dipartimento per la funzione pubblica controllano preventivamente e successivamente che le ipotesi di contratto siano compatibili con i vincoli di finanza pubblica. Il rapporto di lavoro dei dirigenti è disciplinato dal contratto collettivo dei dirigenti del terziario.

parlamentari possono esprimersi entro dieci giorni sulle osservazioni del Governo.

La medesima procedura è prevista per l'emanazione di **decreti legislativi correttivi (comma 3)** entro il termine di 12 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo.

## **Articolo 11** **(Dirigenza pubblica)**

L'**articolo 11** reca una **delega** al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi volti alla revisione della disciplina in materia di **dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici**, da adottare, sulla base dei principi e criteri direttivi ivi indicati, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge (**entro il 28 agosto 2016**).

La delega prevede, 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. E' altresì prevista la piena mobilità tra i ruoli.

Nei **tre ruoli unici** verranno ricompresi, rispettivamente:

- i **dirigenti dello Stato** (amministrazioni statali, enti pubblici non economici nazionali, università statali, enti pubblici di ricerca, agenzie governative), escluso il personale in regime di diritto pubblico; è altresì disposta la soppressione dell'attuale distinzione in prima e seconda fascia;
- i **dirigenti regionali**, inclusa la dirigenza delle camere di commercio e la dirigenza del Servizio sanitario nazionale, ad eccezione della dirigenza medica, veterinaria e sanitaria;
- i **dirigenti degli enti locali**, in cui confluiscono anche gli attuali segretari comunali e provinciali, la cui figura (e il relativo albo) sono contestualmente aboliti.

E' esclusa dai ruoli unici la dirigenza scolastica, oggetto di una disciplina speciale.

I dati professionali e gli esiti delle valutazioni relativi a ciascun dirigente appartenente ai tre ruoli unici, nonché i posti dirigenziali che si rendono vacanti in ogni amministrazione, saranno contenuti in una **banca dati**, tenuta dal Dipartimento della funzione pubblica, cui è affidata altresì la gestione tecnica dei ruoli.

Inoltre, ai decreti delegati spetta 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 inferiore 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.

Altri criteri di delega riguardano: la riforma della **Scuola nazionale dell'amministrazione**; la semplificazione e l'ampliamento della **mobilità** della dirigenza tra amministrazioni pubbliche e tra queste ed il settore privato; la definizione di una nuova disciplina sul **conferimento degli incarichi dirigenziali** nel rispetto di una serie di principi; la definizione di presupposti oggettivi per la

**revoca** degli incarichi ed una disciplina dei **dirigenti privi di incarico**; la rilevanza della **valutazione** ai fini del conferimento degli incarichi e del percorso di carriera; 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.

In sede di attuazione della delega andranno inoltre previste ipotesi di **revoca dell'incarico** e di **divieto di rinnovo** di incarichi in settori sensibili ed esposti al rischio di corruzione, nei confronti di soggetti che abbiano avuto una **condanna**, anche non definitiva, da parte della Corte dei conti, al **risarcimento del danno erariale per condotte dolose**.

### **Procedura e termini per l'adozione dei decreti legislativi**

Ai sensi del **comma 2** i decreti legislativi sulla dirigenza pubblica, previsti dall'art. 11, sono adottati su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto, per i profili di competenza relativi alla dirigenza sanitaria (lettera *p*), con il Ministro della salute.

Sono previsti i pareri della **Conferenza unificata** e del **Consiglio di Stato**, da esprimere entro 45 giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema, decorsi i quali il Governo può comunque procedere.

E' poi stabilito che si applichi la procedura del c.d. **doppio parere parlamentare**: le competenti Commissioni parlamentari si esprimono entro 60 giorni dalla trasmissione decorso il quale il decreto può essere adottato (con uno scorrimento del termine di 90 giorni nel caso in cui il termine per il parere parlamentare cade nei 30 giorni che precedono il termine della delega o successivamente). Se il Governo non intende conformarsi ai pareri parlamentari trasmette nuovamente il testo alle Camere con le sue osservazioni ed eventuali modificazioni nonché con i necessari elementi di motivazione ed informazione. Le Commissioni parlamentari competenti possono quindi esprimersi – entro 10 giorni – sulle osservazioni del Governo. Decorso il termine i decreti possono essere comunque adottati.

Entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore di ciascun decreto legislativo possono essere adottati **decreti integrativi e correttivi (comma 3)**.

Peraltro, se la delega sulla dirigenza pubblica sarà esercitata dal Governo **congiuntamente** alla delega di cui all'art. 17 (relativa al riordino della disciplina del **lavoro** alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) – **entrambe nel termine di 12 mesi – si applica quanto stabilito dall'articolo 16** che reca



procedure e criteri comuni per l'esercizio di deleghe legislative (in base a quanto stabilito dall'art. 17, comma 2, richiamato espressamente dall'art. 11, comma 1).

Pertanto, se le **deleghe** legislative sulla dirigenza pubblica e quelle per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (di cui all'art. 17) sono esercitate **congiuntamente**, purché nel **termine di 12 mesi** dalla data di entrata in vigore della legge 124/2015, per l'adozione dei decreti legislativi (uno o più) **si applica la procedura individuata all'articolo 16** che reca procedure e criteri comuni per l'esercizio di deleghe legislative (ai fini dell'elaborazione di testi unici nelle materie del lavoro alle dipendenze delle p.a., di partecipazione societaria delle amministrazioni pubbliche e di servizi pubblici locali di interesse economico generale).

La procedura dell'art. 16 **si differenzia** da quella indicata all'art. 11 (dirigenza pubblica) per i seguenti aspetti: ai fini dell'iniziativa, sempre posta in capo al Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, è previsto il **concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con i Ministri interessati**; per quanto riguarda i pareri parlamentari, è chiamata a pronunciarsi anche la **Commissione parlamentare per la semplificazione** (oltre alle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari) sempre nel termine di 60 giorni dalla data di trasmissione. Resta ferma per entrambe le procedure di delega la necessità di acquisire i pareri della Conferenza unificata (sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali) e del Consiglio di Stato (da esprimere entro 45 giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo), nonché il meccanismo del cosiddetto "doppio parere parlamentare" ed un meccanismo di scorrimento dei termini di 90 giorni per la delega se il termine previsto per il parere cade nei 30 giorni che precedono la scadenza del termine previsto dalla legge o successivamente.

Di conseguenza:

- per l'esercizio della delega in materia di dirigenza (art. 11) si applica la procedura di cui all'art. 16 se esercitata congiuntamente a quella per la definizione di un testo unico sul lavoro alle dipendenze delle PA, i cui criteri direttivi sono previsti all'art. 17 (e quindi entrambe nel termine di 12 mesi più 90 giorni di eventuale scorrimento);
- per l'esercizio della delega sul riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (art. 17) si applica comunque la procedura dell'art 16.

### **L'istituzione del “sistema della dirigenza pubblica”**

Il primo principio di delega (**lett. a**) dispone l'istituzione del “**sistema della dirigenza pubblica**”, prevedendone l'articolazione in **ruoli unificati e coordinati**, accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure

analoghe di reclutamento e basati sui principi del merito, dell'aggiornamento, della formazione continua nonché su quello della piena mobilità tra i ruoli.

Riguardo alla delega in esame, giova preliminarmente ricordare che [Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2014, la Corte dei Conti](#) ha richiamato i principali profili critici che permangono nell'assetto ordinamentale della dirigenza pubblica amministrativa. In particolare, la Corte dei Conti rileva come non sia mai entrato a regime un idoneo sistema di valutazione della capacità manageriale, presupposto per la corresponsione della cosiddetta retribuzione di risultato e si è soffermata sulla normativa sul reclutamento e sulla attribuzione degli incarichi. La Corte dei conti ha altresì ricordato l'introduzione per un breve periodo di tempo del cosiddetto ruolo unico della dirigenza amministrativa. Sotto un profilo più generale relativo all'intero comparto del pubblico impiego, la Corte dei conti ha evidenziato come il riavvio di politiche di personale deve avvenire all'interno di una complessiva riforma dell'assetto organizzativo e delle modalità di agire del settore pubblico.

Il **sistema della dirigenza** delineato dall'articolo in commento prevede dunque l'istituzione di **tre ruoli unici** in cui sono ricompresi, rispettivamente:

- i **dirigenti dello Stato**, escluso il personale in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3 D.Lgs. 165/2001;
- i **dirigenti regionali**, inclusa la dirigenza delle camere di commercio, la dirigenza amministrativa, professionale e tecnica del Servizio sanitario nazionale (SSN). E' invece esclusa la dirigenza medica, veterinaria e sanitaria del SSN, ferma restando l'applicazione dell'art. 15 del D.Lgs 502/1992;
- i **dirigenti degli enti locali**, in cui confluiscono altresì le attuali figure dei segretari comunali e provinciali. Viene mantenuta la figura del direttore generale degli enti locali (art. 108 del TUEL) ed è previsto l'obbligo per gli enti locali di nominare un dirigenti apicale.

E' **esclusa** dai suddetti ruoli unici la **dirigenza scolastica**, per la quale è fatta salva la relativa disciplina speciale in materia di reclutamento e inquadramento (lett. *b*), n. 1).

Si ricorda che nell'ambito della privatizzazione della dirigenza pubblica, operata con il **D.Lgs. 80/98**, era prevista l'**istituzione del ruolo unico dei dirigenti**, che comportava il superamento della doppia qualifica dirigenziale sostituita da un modello unitario della dirigenza statale, nella quale l'articolazione in due fasce si accompagnava alla previsione di un'ampia mobilità tra le stesse, in stretta correlazione con il conferimento e lo svolgimento degli incarichi dirigenziali. Con il DPR 26 febbraio 1999, n. 150, fu approvato il regolamento attuativo del ruolo unico, istituito presso la Presidenza del Consiglio ed in cui erano inseriti *ope legis* tutti i dirigenti delle amministrazioni dello Stato in servizio ad esclusione delle categorie dei diplomatici, prefetti, forze di polizia e forze armate, i dirigenti delle autorità amministrative indipendenti e il personale cui erano attribuite funzioni concernenti la ricerca e l'insegnamento universitario.

Già con la legge 145/2002 tale impostazione fu sostanzialmente rivista, reintroducendo una rigida separazione tra le due fasce di dirigenti, in cui solo i dirigenti di

seconda fascia sono assunti per concorso pubblico. Successivamente, il dPR 108/2004 ha soppresso il ruolo unico dei dirigenti e istituito il ruolo dei dirigenti presso ciascuna Amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, disciplinandone la tenuta e la gestione.

### Sistema della dirigenza pubblica

<i>Ruolo unico dei dirigenti dello Stato</i>	<i>Ruolo unico dei dirigenti delle Regioni</i>	<i>Ruolo unico dei dirigenti degli enti locali</i>
Amministrazioni statali	Regioni	Enti locali
Enti pubblici non economici nazionali	Enti pubblici non economici regionali	Segretari comunali e provinciali iscritti nel relativo albo alla data entrata in vigore del decreto legislativo (con successiva soppressione del predetto albo)
Università statali	Agenzie regionali	
Enti pubblici di ricerca	Camere di commercio	
Agenzie governative ex D.Lgs. 300/99	Dirigenza amministrativa, professionale e tecnica del SSN	
Esclusione espressa: dirigenza scolastica; personale in regime di diritto pubblico (art. 3, co. 1 D.Lgs. 165/2001)	Esclusione espressa: dirigenza medica, veterinaria e sanitaria del SSN	

E' inoltre prevista l'istituzione di una **banca dati** – la cui gestione è affidata al Dipartimento della funzione pubblica - in cui inserire il *curriculum vitae*, un profilo professionale e gli esiti delle valutazioni di ciascun dirigente dello Stato (**lett. a**).

In altro criterio di delega (**lett. g**) è previsto che in tale banca dati vengano resi pubblici i posti dirigenziali che si rendono vacanti in ogni amministrazione.

Attualmente alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica spetta la gestione di una **banca dati** informatica contenente i dati relativi ai ruoli delle amministrazioni dello Stato (art. 23 D.Lgs. 165/2001).

Contestualmente alla realizzazione dei tre ruoli unici è prevista l'**istituzione di tre Commissioni** (v. *infra*): 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 (cui sono attribuite altresì le attuali funzioni proprie del Comitato dei garanti); 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.

**Tabella riassuntiva relativa al numero di dirigenti in servizio**

(dati aggiornati al 1° gennaio 2013)

<b>Comparto</b>	<b>Tempo indeterminato</b>		<b>Tempo determinato</b>	
	<b>I fascia</b>	<b>II fascia</b>	<b>I fascia</b>	<b>II fascia</b>
Ministeri <sup>(1)</sup>	224	2.120	49	190
Presidente del Consiglio dei ministri <sup>(2)</sup>	105	159	10	11
Agenzie fiscali <sup>(3)</sup>	57	521	9	1.059
Enti pubblici non economici	88	789	8	73
<b>Totale</b>	<b>494</b>	<b>3.589</b>	<b>76</b>	<b>1.333</b>
Regioni ed autonomie locali <sup>(4)</sup>	-	6.330	-	1.765
Dirigenza amministrativa SSN <sup>(5)</sup>	-	2.423	-	368
Ricerca	5	75	20	14
Università <sup>(6)</sup>	-	210	-	39
<b>Totale</b>	<b>494</b>	<b>12.342</b>	<b>76</b>	<b>3.466</b>

Fonte: audizione della Corte dei Conti al Senato su A.S. 1577-elaborazione su dati RGS-IGOP.

- (1) I Capi dipartimento/Segretari generali dei Ministeri (20 unità) sono inclusi nella dirigenza di I fascia a tempo indeterminato. Nella dirigenza di II fascia a tempo indeterminato non sono stati inclusi dirigenti medici in servizio presso il Ministero della salute (64 unità).
- (2) Escluso il personale "in prestito" da altre amministrazioni.
- (3) La dirigenza di II fascia a tempo determinato comprende 1.014 unità di funzionari della III Area con incarico dirigenziale provvisorio.
- (4) Relativamente all'Area II è prevista un'unica qualifica dirigenziale. La dirigenza di II fascia a tempo determinato comprende 229 dirigenti ex art. 110, comma 1, del TUEL.
- (5) La dirigenza non medica del SSN (Area III) si articola nelle seguenti tipologie: dirigenza sanitaria (14.506 unità complessive), tecnica (1.127 unità), professionale (1.413 unità) e amministrativa (2.714 unità).
- (6) Il comparto prevede un'unica qualifica dirigenziale.

### ***I dirigenti dello Stato***

Riguardo ai dirigenti dello Stato, è disposta l'istituzione di un **ruolo unico, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (lett. b), n. 1)**.

In base all'ordinamento vigente, in ogni amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è istituito il ruolo dei dirigenti, che si articola nella prima e nella seconda fascia, nel cui ambito sono definite apposite sezioni in modo da garantire l'eventuale specificità tecnica (art. 23 D.Lgs. 165/2001).

Nel ruolo unico confluiscono, per espressa previsione dei principi di delega, i dirigenti appartenenti ai ruoli:

- delle **amministrazioni statali**;
- degli **enti pubblici non economici** nazionali;
- delle **università** statali;
- degli **enti pubblici di ricerca**;
- delle **agenzie governative** istituite ai sensi del D.Lgs. 300/99.

Si ricorda che il D.Lgs. n. 300/1999 detta una disciplina generale delle agenzie (artt. 8-19) e istituisce le Agenzie fiscali e l'Agenzia industrie difesa (nonché altre, mai rese operative). Successivamente, il legislatore ha provveduto ad istituire nuove "agenzie", che in numerosi casi richiamano le disposizioni del D.Lgs. 300/1999

E' inoltre contemplata la previsione, nell'ambito del ruolo dei dirigenti dello Stato, di **sezioni per le professionalità speciali**. Parallelamente, nel criterio di delega relativo all'accesso alla dirigenza (lett. c) è stabilita la previsione di sezioni speciali del corso-concorso per dirigenti tecnici.

Il testo prevede che in tale ruolo confluiscono i dirigenti "di cui all'art. 2, co. 2 del D.Lgs. 165/2001", disposizione che rinvia alla disciplina codicistica e del D.Lgs. 165/2001, nonché ai contratti o accordi collettivi.

Viene specificato che è **escluso il personale c.d. non contrattualizzato in regime di diritto pubblico**, di cui all'art. 3, co. 1, D.Lgs. 165/2001.

Tale personale è costituito dalle seguenti categorie: magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati e procuratori dello Stato, personale militare e delle Forze di polizia di Stato, personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, personale della carriera dirigenziale penitenziaria, professori e ricercatori universitari.

Si ricorda altresì che nel criterio di delega relativo all'accesso alla dirigenza (lett. c) è stabilita la possibilità di reclutare con il corso-concorso anche dirigenti di carriere speciali e delle autorità indipendenti.

Viene inoltre prevista la **soppressione dell'attuale distinzione dei dirigenti in due fasce**.

In base alla normativa vigente, il ruolo dei dirigenti di ogni amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, si articola nella prima e nella seconda fascia.

E', in particolare, previsto che i dirigenti della seconda fascia transitano nella prima qualora abbiano ricoperto **incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali o equivalenti**, per un periodo pari almeno a **cinque anni** senza essere incorsi nelle misure previste per le ipotesi di responsabilità dirigenziale, nei limiti dei posti disponibili, ovvero nel momento in cui si verifica la prima disponibilità di posto utile, tenuto conto, quale criterio di precedenza ai fini del transito, della data di maturazione del requisito dei cinque anni e, a parità di data di maturazione, della maggiore anzianità nella qualifica dirigenziale (art. 23 D.Lgs. 165/2001).

Riguardo alla soppressione della distinzione nelle due fasce dirigenziali, si ricorda che sarà, di conseguenza, necessario rivedere tutti i riferimenti alla distinzione in due fasce attualmente presenti nel decreto legislativo n. 165/2001 e nelle ulteriori disposizioni normative vigente. Tra questi vi è, in particolare, la **percentuale dell'attribuzione di incarichi** a soggetti non appartenenti ai ruoli della dirigenza o a soggetti esterni alla p.a. di cui all'art. 19, commi 5-*bis* e 6, che andrà di conseguenza rimodulata, essendo attualmente prevista in proporzione alle due fasce, così come il conferimento di incarichi di funzione dirigenziale di livello generale (art. 19, co. 4).

Attualmente, in base all'art. 19, co. 4 del D.Lgs. 165/2001, gli **incarichi di funzione dirigenziale di livello generale** sono conferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, a **dirigenti della prima fascia dei ruoli delle amministrazioni dello Stato o, in misura non superiore al 70 per cento della relativa dotazione, agli altri dirigenti** appartenenti ai medesimi ruoli ovvero, con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali richieste dal comma 6 dell'art. 19 del D.Lgs. 165/2001.

L'art. 19, co. 5-*bis* prevede che gli incarichi **di direzione degli uffici di livello dirigenziale** possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, anche a dirigenti non appartenenti ai ruoli di cui all'articolo 23, purché dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ovvero di organi costituzionali, previo collocamento fuori ruolo, aspettativa non retribuita, comando o analogo provvedimento secondo i rispettivi ordinamenti. Gli incarichi possono essere conferiti entro il **limite del 15 per cento** della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla **prima fascia** dei ruoli dei dirigenti e del **10 per cento** della dotazione organica di quelli appartenenti alla **seconda fascia**. I suddetti limiti percentuali possono essere aumentati, rispettivamente, fino ad un massimo del **25 e del 18 per cento**, con contestuale diminuzione delle corrispondenti percentuali fissate dal comma 6. Va tenuto conto del criterio di pari opportunità.

In base all'art. 19, co. 6, i medesimi incarichi (di direzione degli uffici di livello dirigenziale) possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del **10 per cento** della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla **prima fascia** dei ruoli di cui all' articolo 23 e dell'**8 per cento** della dotazione organica di quelli appartenenti alla **seconda fascia**, a tempo determinato – previa motivazione esplicita - a persone di "particolare e comprovata qualificazione professionale", **non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione**, che abbiano svolto determinate attività.

E' contestualmente istituita una **Commissione per la dirigenza statale**, chiamata ad operare con piena autonomia di valutazione, i cui componenti sono selezionati, in base al criterio di delega in commento, con modalità tali da assicurarne, oltre all'indipendenza, anche la terzietà, l'onorabilità e l'assenza di conflitti di interessi, con procedure trasparenti e con scadenza differenziate nonché sulla base di requisiti di merito e incompatibilità con cariche politiche e sindacali.

Tra le funzioni della istituenda Commissione si prevede espressamente l'attribuzione dei seguenti ambiti di operatività:

- **verifica del rispetto dei criteri di conferimento degli incarichi**, nonché dell'effettiva adozione e del concreto utilizzo dei **sistemi di valutazione** al fine del conferimento e della revoca degli incarichi (secondo quanto disposto nel criterio di delega di cui alla lett. b);
- attribuzione delle funzioni del Comitato dei garanti di cui all'articolo 22 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, relative ai dirigenti statali, alla suddetta Commissione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (lett. b);
- Il Comitato dei garanti fu istituito dal D.Lgs. 80/1998 per venire incontro alla finalità, emersa nel dibattito parlamentare, del perseguimento di una maggiore garanzia per i dirigenti oggetto delle procedure di verifica. Nella concezione originaria, tale organo era chiamato ad intervenire soltanto nei casi di responsabilità dirigenziale di maggiore gravità; successivamente (in particolare con la legge 145/2002) è stata esteso il suo ambito di intervento in relazione alle ipotesi di cui all'art. 21 del D.Lgs. 165/2001 che individua i casi di responsabilità dirigenziale.
- Il Comitato dei garanti è dunque competente all'espressione del **parere** sulle decisioni di **mancato rinnovo dell'incarico dirigenziale** (nel caso di non raggiungimento degli obiettivi o per inosservanza di direttive imputabili al dirigente) o – in relazione alla gravità dei casi - di **revoca** dello stesso o di **recesso dal rapporto di lavoro** nonché nell'ipotesi di **decurtazione della retribuzione di risultato** in caso di colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli *standard* quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione.
- definizione di **criteri generali** affinché l'amministrazione fissi, a sua volta, i criteri e i requisiti in base ai quali è disposto il **conferimento degli incarichi** a dirigenti di ruolo mediante procedura con avviso pubblico (lett. f) – v. *infra*)

Si ricorda che con il D.Lgs. 150/2009 era stata istituita la **Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche** (CIVIT), con la funzione di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni. A tali attribuzioni si affiancava il compito di garantire la trasparenza totale delle amministrazioni, cioè l'accessibilità dei dati inerenti al loro funzionamento e, altresì, quello di determinazione degli standard dei servizi pubblici.

Successivamente, la c.d. legge anticorruzione (art. 1 della L. 6 novembre 2012 n. 190), attuando le Convenzioni internazionali in materia di lotta alla corruzione, ha individuato la CIVIT quale autorità nazionale competente a coordinare l'attività di **contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione**, modificando la distribuzione delle competenze in materia.

Il **riordino dell'ANAC** è stato in seguito completato dalle previsioni dell'articolo 19 del decreto-legge n. 90/2014 (convertito dalla L. 114/2014), che ne ha complessivamente ridefinito le funzioni con l'obiettivo principale di concentrare la missione istituzionale dell'ANAC sui compiti relativi alla garanzia della trasparenza e alla prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni. E' stato inoltre istituito il ruolo del personale

dell'ANAC in cui è confluito anche il personale incardinato nell'AVCP, le cui funzioni sono state ricomprese in quelle dell'ANAC.

Contestualmente, al **Dipartimento della funzione pubblica** sono state trasferite le funzioni, in precedenza svolte dall'ANAC, in materia di misurazione e valutazione della *performance*, per le quali è altresì previsto un riordino mediante regolamento di delegificazione (art. 19, co. 9-11, D.L. 90/2014).

Tra i criteri di delega è richiamata, inoltre, l'introduzione di **ruoli unici** (in questo caso il riferimento sembra a più ruoli) anche per la dirigenza delle **autorità indipendenti**, "nel rispetto della loro piena autonomia".

Si ricorda che nel criterio di delega relativo all'accesso alla dirigenza (lett. c) è stabilita la possibilità di reclutare con il corso-concorso anche dirigenti delle autorità indipendenti.

Nell'ambito delle recenti misure legislative tese a razionalizzare i costi e le funzioni delle autorità amministrative indipendenti (art. 22, D.L. n. 90/2014) è stata disposta la **gestione unitaria delle procedure concorsuali** per il reclutamento del personale delle autorità, previa stipula di apposite convenzioni tra tali organismi, che assicurino la trasparenza e l'imparzialità delle procedure, nonché la specificità delle professionalità di ciascun organismo.

Il testo prevede infine che, in sede di **prima applicazione**, i dirigenti di ruolo delle stesse amministrazioni confluiranno "nei suddetti ruoli" (il riferimento al plurale sembra doversi intendere al ruolo unico dei dirigenti statali ed ai ruoli unici dei dirigenti delle autorità indipendenti).

### ***I dirigenti regionali***

Riguardo ai dirigenti delle regioni, è disposta l'istituzione di un **ruolo unico dei dirigenti regionali (lett. b), n. 2)**.

Il testo prevede che, in sede di prima applicazione, confluiranno in tale ruolo i dirigenti di ruolo nelle **regioni**, negli **enti pubblici non economici regionali** e nelle **agenzie regionali**.

L'istituzione di tale ruolo unico è definita **previa intesa** in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome.

Tale ruolo fa parte del "sistema della dirigenza pubblica" (lett. a) che si articola infatti in ruoli unificati accomunati da "requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento". Alla dirigenza pubblica si accede mediante gli istituti del corso-concorso o del concorso, sulla base dei principi definiti alla lett. c).

Dopo la privatizzazione del pubblico impiego, che ha avuto inizio con il D.Lgs 29/93 ed a seguito del nuovo riparto di competenze legislative definito dal Titolo V della Costituzione (L. Cost 3/2001) la **giurisprudenza costituzionale** ha ricondotto **l'impiego pubblico regionale**:



- all'ordinamento civile e, dunque, alla competenza esclusiva dello **Stato**, relativamente ai **profili privatizzati del rapporto**, dato che "la intervenuta privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico vincola anche le Regioni" (sentenza n. 2/2004; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. n. 380/2004, n. 233/2006, n. 95/2007, n. 189/2007 e n. 19/2013);
- all'ordinamento e organizzazione amministrativa delle **regioni**, e, quindi, alla competenza residuale regionale, relativamente ai **profili "pubblicistico-organizzativi"**. La Corte costituzionale ha sempre ricondotto in questo ambito la disciplina dei **concorsi per l'accesso** al pubblico impiego regionale, in ragione dei suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima correlazione con l'attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost. (sentenze n. 100/2010, n. 95/2008, n. 233/2006, n. 380/2004, n. 4/2004).

Recenti interventi normativi hanno riguardato la dirigenza regionale (art. 11 D.L. n. 90 del 2014, convertito da L. n. 114/2014) individuando un limite massimo - pari al 10% della dotazione organica - 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. Tali incarichi esterni sono comunque attribuiti "previa selezione pubblica".

Il ruolo della dirigenza regionale comprenderà inoltre, per espressa previsione di delega, la dirigenza delle **camere di commercio** e la **dirigenza amministrativa, professionale e tecnica del Servizio sanitario nazionale**. Resta invece esclusa - ferma restando l'applicazione dell'articolo 15 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 - dal ruolo unico regionale la dirigenza medica, veterinaria e sanitaria del SSN.

In proposito, si ricorda che la dirigenza nel settore del SSN viene distinta in dirigenza sanitaria e dirigenza non sanitaria. In quest'ultima rientra la dirigenza amministrativa, quella professionale (principalmente dirigenti avvocati, ingegneri, architetti e geologi) e quella tecnica (principalmente dirigenti statistici, sociologi e analisti)<sup>30</sup>.

La dirigenza sanitaria, inoltre, è ripartita in dirigenza medica (composta da medici e veterinari) e dirigenza non medica (composta principalmente da farmacisti, biologi, chimici e psicologi).

La gestione del ruolo unico dei dirigenti regionali è affidata alla **Commissione per la dirigenza regionale** "sulla base dei medesimi criteri di cui al n. 1)" della lettera b) (v. *supra*). Specularmente, alla Commissione per la dirigenza locale è

---

<sup>30</sup> Si veda in proposito il [Dossier di documentazione dell'Ufficio di segreteria della Conferenza permanente](#) per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome della Presidenza del Consiglio (dati 2010 e 2011).

affidata la “gestione di ruoli” dei dirigenti degli enti locali sulla base dei medesimi criteri (n. 3) - v. *infra*).

Si ricorda altresì che al Dipartimento per la funzione pubblica è affidata la “gestione tecnica dei ruoli” alimentati dai dati forniti dalle amministrazioni interessate (lett. a).

### ***I dirigenti degli enti locali***

Riguardo ai dirigenti degli enti locali, è disposta l'istituzione, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, di un **ruolo unico** di tali dirigenti, nonché l'istituzione di una **Commissione per la dirigenza locale (lettera b), numero 3**), competente alla gestione del suddetto ruolo.

Il testo prevede che, in sede di prima applicazione, confluiranno nel ruolo unico i dirigenti di ruolo negli enti locali.

Il testo prevede l'attribuzione alla **dirigenza degli enti locali** dei **compiti** di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa.

Recenti interventi normativi hanno riguardato la dirigenza regionale (DL 90/2014) aumentando, in particolare, 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' espressamente previsto 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. Infine, si stabilisce 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.

Al comma 1, **lettera b), numero 4**, è disposta, contestualmente all'istituzione del ruolo unico dei dirigenti degli enti locali, **l'abolizione della figura dei segretari comunali e provinciali** (e del relativo albo) con l'inserimento, secondo criteri ivi individuati, degli attuali nel suddetto **ruolo unico dei dirigenti degli enti locali**.

Tali criteri prevedono, in particolare:

- **l'inserimento nel ruolo unico dei dirigenti degli enti locali** dei segretari comunali e provinciali iscritti nell'attuale albo, nelle fasce professionali A e B, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo;
- una specifica disciplina per chi è iscritto nelle suddette fasce A e B ma risulti **privo di incarico** alla data di entrata in vigore del decreto legislativo;
- una specifica disciplina con **confluenza nel ruolo unico dei dirigenti degli enti locali dopo due anni** di esercizio effettivo, **anche come funzionario**, di

funzioni segretariali o equivalenti, per chi è iscritto nella fascia professionale C e per i vincitori di procedure concorsuali di ammissione al corso di accesso in carriera già avviate alla data di entrata in vigore del decreto legislativo. Resta fermo il rispetto della normativa vigente in materia di contenimento della spesa del personale.

Nel nuovo quadro di riferimento (definito dal combinato disposto di cui ai numeri 3) e 4) della lettera *b*) del comma 1) è previsto l'**obbligo** - in via generale - 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 comuni con popolazione **superiore a 100.000 abitanti** è prevista la nomina di un **direttore generale** ai sensi dell'articolo 108 del TUEL **ovvero**, in alternativa, di un **dirigente apicale**: il testo specifica che, qualora sia nominato un direttore generale (cui compete, come già detto, l'attuazione degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente nonché sovrintendere alla gestione dell'ente), in alternativa al dirigente apicale, la funzione di controllo della legalità dell'azione amministrativa è affidata ad un dirigente di ruolo.

E' altresì previsto che, in sede di prima applicazione e per un **periodo non superiore a 3 anni**, gli enti locali privi di direttore generale ai sensi dell'articolo 108 del TUEL hanno l'**obbligo di conferire** l'incarico di direzione apicale con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa, direzione degli uffici e controllo della legalità dell'azione amministrativa **ai segretari comunali già iscritti** nel relativo albo e confluiti nel ruolo di dirigenti degli enti locali nonché ai soggetti già iscritti all'albo in fascia C e ai vincitori del corso di accesso in carriera, già bandito alla data di entrata in vigore della legge in esame. E' stato inoltre specificato che la **funzione rogante** è mantenuta in capo ai dirigenti apicali aventi i relativi requisiti.

Sempre riguardo agli incarichi di funzione dirigenziale apicale è stato previsto che questi cessano se non rinnovati entro 90 giorni dall'insediamento degli organi esecutivi.

E' infine previsto, per i comuni di minori dimensioni demografiche, l'obbligo di gestire la funzione di direzione apicale **in via associata**, coerentemente con le previsioni di cui all'articolo 14 del DL 78/2010.

L'art. 14 del DL 78/2010, al comma 28 dispone l'esercizio obbligatorio in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, delle funzioni fondamentali per i comuni **con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti** se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia.

Viene, infine, specificato che per il **Trentino-Alto Adige** resta ferma la particolare disciplina prevista per i segretari comunali dalla relativa normativa, in conformità con lo statuto, e alle disposizioni sull'uso della lingua tedesca nei rapporti con la pubblica amministrazione.

#### **La figura del segretario comunale e provinciale nella legislazione vigente**

Attualmente al segretario comunale e provinciale sono affidati compiti di **collaborazione e assistenza** giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente locale in ordine alla **conformità** dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti. Ciascun comune e ciascuna provincia hanno infatti un segretario titolare iscritto all'apposito albo cui si accede per concorso (TUEL art. 97 e 98).

In particolare, il segretario coordina i dirigenti e sovrintende allo svolgimento delle loro funzioni; ha funzioni consultive nei confronti del Consiglio e della Giunta (di cui verbalizza le sedute); può rogare i contratti nei quali l'ente è parte.

Oltre a queste, al segretario possono essere attribuite ulteriori funzioni per statuto e regolamento oppure su impulso del sindaco o del presidente della provincia. Il segretario, inoltre, svolge funzioni in materia di prevenzione della corruzione e di controllo interno dell'ente nonché di trasparenza (v. *infra*).

Il sindaco e il presidente della provincia nominano e revocano il segretario, il cui incarico ha la durata corrispondente dell'organo che lo ha nominato (TUEL art. 99). Il provvedimento di revoca deve essere motivato e deliberato dalla giunta. La revoca può avvenire solo per violazione dei doveri di ufficio (TUEL art. 100). Il provvedimento di revoca è comunicato dal prefetto all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) che si esprime entro trenta giorni. Decorso tale termine, la revoca diventa efficace, salvo che l'ANAC rilevi che la stessa sia correlata alle attività svolte dal segretario in materia di prevenzione della corruzione (L. 190/2012, art. 1, co. 82).

La **gestione dell'albo dei segretari** comunali e provinciali spetta attualmente al Ministero dell'interno. Nel XVI legislatura, infatti, è stata operata una profonda riforma della disciplina dei segretari comunali e provinciali con l'abrogazione dell'Agenzia per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali ad opera del decreto-legge n. 78 del 2010 (art. 7, comma da 31-ter a 31-septies) e l'affidamento della gestione dell'albo al Ministero dell'interno.

E' stata così ripristinata la disciplina in vigore prima del 1997, quando è stata istituita l'Agenzia che aveva sostituito il Ministero dell'interno quale datore di lavoro dei segretari (Legge 127 del 1997, c.d. "Bassanini 2"). A quanto previsto dal decreto-legge n. 78 è stata data attuazione con il decreto interministeriale del Ministero dell'interno e del Ministero dell'economia e delle finanze del 23 maggio 2012, con il quale è stata stabilita la data di effettivo esercizio delle funzioni trasferite e sono state individuate le risorse umane, strumentali e finanziarie riallocate presso il Ministero dell'interno. Successivamente, il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 ha istituito il Consiglio direttivo per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali presso il Ministero dell'interno, già in parte disciplinato dal citato decreto ministeriale del 23 maggio (art. 10, commi 7-8). Inoltre, al fine del

contenimento della spesa pubblica, il medesimo provvedimento ha disposto la soppressione della Scuola Superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale stabilendo, altresì, le regole per tutti gli adempimenti successivi e consequenziali a tale soppressione (art. 10, commi 2-6).

Sempre nell'ottica della *spending review*, vanno inquadrati i limiti alle assunzioni dei segretari comunali e provinciali disposte dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (art. 14, comma 6), ai sensi del quale a decorrere dal 2012 le assunzioni dei segretari comunali e provinciali sono autorizzate per un massimo dell'80% delle cessazioni dal servizio, con le modalità di cui all'articolo 66, comma 10, del D.L. n. 112/2008.

Negli ultimi anni, inoltre, ai segretari sono state **attribuite nuove funzioni in materia di anticorruzione e controllo interno**. In particolare, la legge 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. legge anticorruzione) ha individuato nel segretario comunale e provinciale il responsabile della prevenzione della corruzione negli enti locali, salvo diversa e motivata determinazione (art. 1, co. 7).

In base alla legge, infatti, le pubbliche amministrazioni centrali e gli enti locali individuano un **responsabile della prevenzione della corruzione**. Nelle prime, questi è scelto di norma tra i dirigenti di ruolo di prima fascia in servizio, mentre **negli enti locali coincide con il segretario**, salva diversa motivazione (co. 7). Il responsabile (co. 8 e 10): propone all'organo di indirizzo politico l'adozione del piano di prevenzione della corruzione, ne verifica poi l'attuazione e la sua idoneità, proponendo eventuali modifiche dello stesso in caso di inosservanza o malfunzionamento; definisce, entro il 31 gennaio di ogni anno, procedure idonee per selezionare e formare il personale destinato ad operare nei settori più esposti al rischio di corruzione.

Attualmente, il **segretario svolge altresì le funzioni in materia di trasparenza dell'amministrazione** introdotte dal decreto legislativo 33/2013, adottato in attuazione della delega prevista dalla legge anticorruzione (art. 43).

Il D.Lgs. 33, che ha riordinato la disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, dispone che all'interno di ogni amministrazione il responsabile per la prevenzione della corruzione (e quindi negli enti locali il segretario) svolge anche, di norma, le funzioni di responsabile per la trasparenza con i seguenti compiti: controllare l'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione ed, eventualmente segnalare i casi di mancato o ritardato adempimento; aggiornare il programma triennale per la trasparenza e l'integrità; assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico (si tratta di un nuovo istituto introdotto dal medesimo D.Lgs. 33 sulla base del quale ciascuno ha il diritto di accedere a documenti dell'amministrazione - per i quali esiste l'obbligo di pubblicazione - nei casi in cui questa è stata omessa).

Da ultimo, il ruolo svolto dal segretario nell'ambito dei **controlli interni degli enti locali**, è stato rafforzato ad opera del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla L. 213/2012 (art. 3).

Per quanto riguarda il **trattamento economico** del segretario comunale e provinciale, si ricorda che di recente (art. 10 DL 24 giugno 2014, n. 90) è stata

soppressa l'attribuzione ai segretari comunali e provinciali delle quote loro spettanti dei diritti di segreteria e del diritto di rogito, che sono ora interamente acquisiti ai bilanci degli enti locali. Gli effetti dell'abolizione sono in parte attenuati per i segretari che non hanno la qualifica dirigenziale e per quelli che prestano la loro opera presso enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale; una quota dei diritti di segreteria spettanti ai comuni è comunque attribuita ai predetti segretari quale diritto di rogito in misura non superiore ad un quinto dello stipendio. Sono fatte inoltre salve le quote maturate prima della data di entrata in vigore del decreto-legge. E' infine previsto che il rogito da parte del segretario avviene esclusivamente su richiesta dell'ente locale.

Infine, in risposta di atti di sindacato ispettivo della Camera (I Commissione, seduta del 18 marzo 2015), il Governo ha reso noto che è iniziato nel dicembre 2014 ed è tuttora in svolgimento il corso di formazione COA 5 per l'ammissione in ruolo dei 260 segretari **vincitori del corso-concorso** del novembre 2009.

## L'accesso alla dirigenza pubblica

E' stabilito che si acceda alla "dirigenza pubblica" mediante gli istituti del **corso-concorso o del concorso (lett. c)**.

Come testé illustrato, l'istituendo "sistema della dirigenza pubblica" si articola infatti in ruoli unificati – in particolare, i ruoli unici dei dirigenti statali, regionali e degli enti locali - accomunati **da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento** (lett. a).

Per quanto riguarda il **corso-concorso (n. 1)**, è affidata al decreto delegato la definizione dei requisiti e **criteri di selezione dei partecipanti** secondo le "migliori prassi in ambito internazionale".

Ai fini della disciplina del corso-concorso sono individuati i suddetti elementi:

- è richiesto un **titolo di studio** non inferiore alla laurea magistrale;

Attualmente, è previsto che per la partecipazione al concorso di ammissione al corso-concorso dirigenziale i candidati non dipendenti pubblici debbano essere muniti, oltre della laurea specialistica o magistrale oppure del diploma di laurea conseguito secondo l'ordinamento didattico previgente al D.M. 509/1999, anche di **dottorato di ricerca o di diploma di specializzazione o di master di secondo livello**. I dipendenti pubblici, a loro volta, sono ammessi a partecipare al concorso se in possesso di laurea specialistica o magistrale oppure di diploma di laurea conseguito secondo l'ordinamento didattico previgente al D.M. 509/1999, purché abbiano maturato un'**esperienza di lavoro almeno di cinque anni nella pubblica amministrazione** in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso della laurea (triennale).

- è stabilita la **cadenza annuale** del corso-concorso **per ciascuno dei tre ruoli** per un numero fisso di posti in base al fabbisogno minimo annuale;

- sono **escluse le graduatori di idonei** nel concorso di accesso al corso-concorso;
- i vincitori del corso-concorso sono immessi in servizio per i **primi 3 anni come funzionari**, con obbligo di formazione; è possibile che tale periodo sia ridotto in relazione all'esperienza lavorativa nel settore pubblico o a esperienze all'estero; successivamente è disposta l'immissione nel ruolo unico della dirigenza da parte delle predette Commissioni sulla base della valutazione da parte dell'amministrazione presso la quale è stato attribuito l'incarico iniziale;
- è contemplato il possibile reclutamento, con il suddetto corso-concorso, anche di dirigenti di **carriere speciali e delle autorità indipendenti**;
- è prevista la tenuta di sezioni speciali del corso-concorso per **dirigenti tecnici**.

Per quanto riguarda la seconda modalità di accesso alla dirigenza, quella del **concorso** (n. 2), è affidata al decreto delegato la definizione dei requisiti e **criteri di selezione** ispirati alle migliori prassi in ambito internazionale.

Ai fini della disciplina del **concorso** (n. 2) sono individuati i suddetti elementi:

- è richiesto un **titolo di studio** non inferiore alla laurea magistrale;

Attualmente l'accesso alla qualifica di dirigente per concorso per esami indetto della singole amministrazioni è consentito ai dipendenti di ruolo delle p.a., muniti di laurea, che abbiano compiuto **almeno 5 anni di servizio, o 3 anni** se in possesso del dottorato di ricerca o diploma di specializzazione, svolti in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea.

- è stabilita la **cadenza annuale** del concorso unico per **ciascuno dei tre ruoli** per un numero di posti variabile (posti disponibili nella dotazione organica e non coperti dal corso-concorso);
- sono **escluse le graduatorie di idonei**;
- al termine del ciclo di formazione iniziale viene formata la graduatoria finale; è quindi disposta l'assunzione a tempo determinato e, dopo i **primi 3 anni** di servizio (o dopo un tempo minore in presenza di determinati elementi), si svolge un **esame** di conferma da parte di un organismo indipendente cui segue l'assunzione a tempo indeterminato; in caso di mancato superamento dell'esame di conferma è prevista la risoluzione del rapporto di lavoro, con eventuale inquadramento nella qualifica di funzionario;
- è contemplato il possibile reclutamento, con il concorso unico, anche di dirigenti di **carriere speciali e delle autorità indipendenti**.

Il **sistema di reclutamento e formazione** dei dirigenti e dei funzionari delle amministrazione 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 (pubblicato in G.U. n. 146 del 24

giugno 2013). Il regolamento ha dato attuazione dell'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. In base a tale previsione, 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.

## **Il sistema di formazione e la mobilità dei dirigenti**

### ***La riforma della Scuola nazionale dell'amministrazione***

Per quanto riguarda il **sistema di formazione** dei pubblici dipendenti (**lettera d**) è prevista una "**riforma**" della **Scuola nazionale dell'amministrazione**, stabilendo una revisione del suo ordinamento, missione, assetto organizzativo, con eventuale trasformazione della natura giuridica (senza maggiori oneri di finanza pubblica); si pone l'accento sulla **collaborazione con istituzioni nazionali e internazionali** di prestigio e sull'avvalimento – per le attività di reclutamento - di **istituzioni di formazione** selezionate con procedure trasparenti. Si richiama inoltre la finalità di assicurare l'**omogeneità** della qualità e dei contenuti formativi dei dirigenti dei ruoli unificati.

E' altresì prevista, nell'ambito della delega in commento, la **ridefinizione del trattamento economico dei docenti** della Scuola nazionale dell'amministrazione in coerenza con le previsioni di cui all'articolo 21, comma 4, del DL 90/2014 ferma restando l'abrogazione dell'articolo 10, comma 2, del



decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 178, senza incremento dei trattamenti economici in godimento e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

La **Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA)**, posta nell'ambito e sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è un'istituzione di alta formazione e ricerca, che svolge attività di selezione e di formazione post-laurea di eccellenza per i dipendenti pubblici, con il supporto di attività di analisi e di ricerca. La Scuola è dotata di autonomia organizzativa e contabile nei limiti delle proprie risorse economico-finanziarie; è iscritta nell'apposito schedario dell'anagrafe delle ricerche (D.Lgs. 178/2009).

Già attualmente la SNA, attraverso accordi bilaterali e multilaterali, focalizza la propria attività sulla progettazione ed erogazione di corsi di **formazione internazionali** per i dipendenti pubblici, dirigenti e diplomatici stranieri; su *partnership* con *network* di scuole internazionali e **istituzioni internazionali** che operano nel settore della pubblica amministrazione e del *public management*.

Si ricorda che di recente (art. 21 D.L. n. 90/2014) è stata disposta la **soppressione di 5 scuole di formazione** delle pubbliche amministrazioni e la contestuale assegnazione delle funzioni degli organismi soppressi alla Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA).

Sono dunque confluite nella SNA la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, l'Istituto diplomatico «Mario Toscano», la Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno (SSAI), il Centro di formazione della difesa, la Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche e le sedi distaccate della Scuola nazionale dell'amministrazione prive di centro residenziale. Tali organismi erano già stati coinvolti da un riordino complessivo ad opera del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 70, adottato in attuazione dell'articolo 11, co. 1, del D.L. n. 95/2012 (conv. L. n. 135/2012), che aveva istituito il Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica.

Con i più recenti interventi legislativi (da ultimo, il citato D.P.R. n. 70/2013) è stata inoltre confermata la competenza della SNA relativamente al corso-concorso per dirigenti, elevando dal 30 al **50% i posti riservati a tale tipologia di concorso**.

La durata del corso è di 12 mesi, di cui 8 mesi di formazione generale presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione e 4 mesi di formazione specialistica presso le Scuole di formazione delle amministrazioni di destinazione. Qualora le amministrazioni di destinazione non abbiano una propria scuola di riferimento, anche la parte di formazione specialistica viene svolta presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

Il numero di allievi ammessi al corso supera del 20% quello dei posti di dirigente disponibili. Durante il corso sono previste prove di valutazione continue, intermedie e finali in esito delle quali vengono nominati vincitori gli allievi che si collocano in graduatoria entro il numero di posti di dirigente disponibili.

Attualmente, nel periodo di corso agli allievi non dipendenti pubblici è erogata una borsa di studio del valore di 1.500,00 euro netti mensili. Gli allievi già dipendenti pubblici conservano il trattamento economico fruito presso l'amministrazione di provenienza.

Infine, è stato inserito, tra i criteri di delega, quello della **promozione**, con il coinvolgimento dell'ANCI, di **corsi di formazione** concernenti **l'esercizio associato delle funzioni fondamentali** di cui all'articolo 14 del DL 78/2010 (v. *supra*) per dipendenti e dirigenti dei comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti.

### ***Il sistema di formazione dei dirigenti***

Con riferimento alla **formazione permanente dei dirigenti** è poi richiesta, tra i criteri di delega (**lett. e**), la definizione di **obblighi formativi annuali** e delle modalità del relativo adempimento; il coinvolgimento dei dirigenti di ruolo nella **formazione dei futuri dirigenti** ed il loro obbligo di prestare gratuitamente la propria opera intellettuale per le suddette attività di formazione.

Riguardo all'obbligo di formazione permanente dei dirigenti si ricorda che nel corso dell'esame al Senato è stata, in particolare, eliminata la previsione per cui essa debba svolgersi presso la Scuola nazionale dell'amministrazione (o presso scuole di formazione regionali e locali o istituzioni universitarie), previsione che circoscriveva in qualche misura il 'luogo' della formazione permanente. E' stata altresì soppressa la specificazione in base alla quale la prestazione (gratuita) del dirigente di ruolo in attività formative di futuri dirigenti, dovesse esser resa (se richiesta) per almeno due giornate l'anno.

### ***La mobilità dei dirigenti***

Un criterio di delega (**lettera f**) riguarda la **mobilità della dirigenza** con la finalità di una **semplificazione e ampliamento** delle ipotesi di mobilità tra le amministrazioni pubbliche e con il settore privato. E' altresì disposto che la legge previsione dei casi e delle condizioni nei quali non è richiesto il previo assenso delle amministrazioni di appartenenza per la mobilità della dirigenza medica e sanitaria.

### **Il conferimento degli incarichi dirigenziali**

Il **conferimento** ai dirigenti appartenenti a ciascuno dei tre ruoli unici (dello Stato, delle regioni e degli enti locali) degli **incarichi dirigenziali** dovrà essere definito in sede di attuazione della delega secondo i principi ivi previsti che contemplano, in particolare:

- la definizione, **per ciascun incarico dirigenziale, dei requisiti necessari** in termini di competenze ed esperienze professionali, tenendo conto della complessità, delle responsabilità organizzative e delle risorse umane e strumentali (**lett. g**);
- l'applicazione di una procedura "comparativa" con **avviso pubblico**, sulla base di **requisiti e criteri definiti** dall'amministrazione alla luce dei "criteri generali" individuati dalle Commissioni, rispettivamente, per la dirigenza statale, regionale o locale - nonché in base al principio dell'**equilibrio di genere** (**lett. g**) e **h**);
- la rilevanza delle **attitudini e delle competenze del singolo dirigente**, dei precedenti incarichi e della relativa valutazione, delle specifiche competenze organizzative possedute, nonché delle **esperienze di direzione** eventualmente maturate all'estero, presso il settore privato o presso altre

amministrazioni pubbliche, purché attinenti all'incarico da conferire; rilevanza delle **diverse esperienze maturate**, anche in amministrazioni differenti (lett. g);

- per il conferimento degli incarichi relativi ad **uffici di vertice** e per gli incarichi corrispondenti ad **uffici di livello dirigenziale generale** la previsione di una **preselezione** da parte delle Commissioni, rispettivamente, per la dirigenza statale, regionale o locale di un **numero predeterminato di candidati** in possesso dei requisiti richiesti; successivamente – e sulla base di tale “*short list*” - per gli “altri incarichi dirigenziali” spetta alla **Commissione** per la dirigenza statale **una verifica successiva del rispetto** dei predetti criteri e requisiti (lett. g);
- **pubblicizzazione dei posti dirigenziali** che si rendono **vacanti** in ogni singola amministrazione, con congruo anticipo, attraverso la pubblicazione sulla **banca dati** gestita dal Dipartimento della funzione pubblica (lett. g) (ed in cui sono inseriti, in base alle previsioni della lett. a), il *curriculum vitae*, un profilo professionale e gli esiti delle valutazioni di ciascun dirigente dello Stato).

In materia di **decadenza** degli incarichi in caso di riorganizzazione dell'amministrazione; le Commissioni, rispettivamente, per la dirigenza statale, regionale o locale rendono un **parere obbligatorio** ma non vincolante (se non espresso entro un termine predeterminato, il parere si intende acquisito).

In base all'art 19, co. 1-ter D.Lgs. 165/2001 l'amministrazione che, in dipendenza dei processi di riorganizzazione ovvero alla scadenza, in assenza di una valutazione negativa, non intende confermare l'incarico conferito al dirigente è tenuta a darne idonea e motivata comunicazione al dirigente stesso con un congruo preavviso, prospettando i posti disponibili per un nuovo incarico.

Per gli **incarichi dirigenziali** non assegnati attraverso le procedure del corso-concorso e del concorso (di cui alla lettera c), si procede comunque attraverso **procedure selettive e comparative**, fermi restando i **limiti percentuali** previsti dall'articolo 19 del decreto legislativo n. 165 del 2001). Il riferimento sembra essere, in particolare, agli incarichi di funzione dirigenziale attribuiti a soggetti esterni alla pubblica amministrazione ovvero a personale pubblico non dirigente (v. *infra*).

E' stata, inoltre, prevista la “consequente eventuale revisione delle analoghe discipline e delle relative percentuali”, definite in **modo sostenibile** per le amministrazioni non statali.

Per quanto riguarda il conferimento degli incarichi, attualmente (art. 19, co. 3, D.Lgs. 165/2001) gli **incarichi di Segretario generale di ministeri, di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente** sono conferiti con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del

Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, a dirigenti della prima fascia dei ruoli delle amministrazioni dello Stato o, con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali e nelle percentuali previste dall'art. 19, co. 6 del D.Lgs. 165/2001.

Gli **incarichi di funzione dirigenziale di livello generale** (art. 19, co. 4, D.Lgs. 165/2001) sono conferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, a dirigenti della prima fascia dei ruoli delle amministrazioni dello Stato o, in misura non superiore al 70 per cento della relativa dotazione, agli altri dirigenti appartenenti ai medesimi ruoli ovvero, con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali richieste dal comma 6 dell'art. 19 del D.Lgs. 165/2001

Si ricorda che, in particolare, con il d. lgs 150/2009 sono stati definiti più puntualmente i parametri per il conferimento degli incarichi dirigenziali, prevedendo, tra l'altro, la necessità di tenere conto della complessità della struttura di destinazione, dei risultati conseguiti nei precedenti incarichi, delle specifiche competenze ed esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero, presso il settore privato o altre amministrazioni pubbliche purchè attinenti al conferimento dell'incarico.

Più di recente, interventi normativi hanno riguardato la disciplina generale del conferimento degli incarichi dirigenziali, contenuta nell'articolo 19 del D.Lgs. n. 165/2001. In particolare, il D.L. 101/2013 (convertito da L. n. 125/2013) ha modificato le condizioni alle quali è prevista la possibilità di conferire incarichi di funzione dirigenziale a soggetti **non appartenenti ai ruoli della dirigenza pubblica** di cui all'articolo 23 del medesimo D.Lgs. n. 165/2001. Le novità principali riguardano la possibilità, prevista dall'art. 19, co. 5-*bis*, del D.Lgs. n. 165/2001, di conferire tutti gli incarichi dirigenziali previsti dai commi 1-5 del medesimo articolo anche a dirigenti che non appartengono ai ruoli della dirigenza di cui all'art. 23 del D.Lgs. 165, purché si tratti di dipendenti da altre amministrazioni pubbliche o da organi costituzionali, previo collocamento fuori ruolo, comando o analogo provvedimento secondo i rispettivi ordinamenti. Al riguardo, l'art. 2, co. 8-*ter*, del D.L. 101/2013 ha apportato tre modifiche:

- esclude la possibilità prevista dal comma 5-*bis* per gli incarichi dirigenziali apicali (Segretario generale di ministeri, incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente);
- innalza i limiti percentuali del conferimento, prevedendo che il numero di tali incarichi non possa superare la **soglia del 15%** (invece che del 10) della **dotazione organica dei dirigenti di prima fascia** e il **10%** (invece che del 5) **di quella di seconda fascia**;
- introduce una clausola di flessibilità, in virtù della quale i predetti limiti possono essere ulteriormente aumentati, rispettivamente fino ad un massimo del 25 e del 18 per cento, purché si registri all'interno della stessa amministrazione una corrispondente diminuzione delle percentuali fissate dal comma 6 del medesimo articolo 19 per il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni alla pubblica amministrazione.

Ulteriori modifiche (art. 2, co. 8-*quater*, del D.L. n. 101/2013) hanno riguardato la possibilità, prevista dall'art. 19, co. 6, del D.Lgs. 165/2001, di conferire **incarichi di funzione dirigenziale a soggetti esterni alla pubblica amministrazione** con contratto a tempo determinato. Il numero di incarichi non può comunque eccedere una certa soglia, **per ciascuna amministrazione, pari al 10% della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia e l'8% di quella di seconda fascia**. Tra i requisiti soggettivi che si richiedono come condizioni per il conferimento, è previsto, in alternativa ad altri, il

possesto di una particolare specializzazione professionale, culturale o scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria. Con il D.L. 101 è stato precisato che la formazione universitaria richiesta non può 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, l'articolo 6 del D.L. 90/2014 ha aggiornato la disposizione contenuta nell'art. 5, co. 9 del D.L. 95/2012, che ha vietato alle pubbliche amministrazioni di attribuire incarichi di studio e consulenza a **soggetti in quiescenza** già appartenenti ai ruoli, che abbiano svolto nell'ultimo anno di servizio funzioni e attività corrispondenti, ampliando in modo rilevante sia l'ambito soggettivo, sia l'ambito oggettivo.

### **Durata degli incarichi dirigenziali**

Altro criterio di delega (**lett. h**) stabilisce la **durata quadriennale degli incarichi dirigenziali** - rinnovabili previa partecipazione alla procedura di avviso pubblico salva la facoltà di rinnovo per **ulteriori due anni** senza la suddetta procedura selettiva per una sola volta (purché motivata e nei soli casi in cui il dirigente abbia ottenuto una valutazione positiva) - e la definizione di **presupposti oggettivi per la revoca**, anche in relazione al mancato raggiungimento degli obiettivi, e della relativa procedura.

Attualmente, la revoca degli incarichi dirigenziali può essere disposta nei modi ed ai sensi dell'art. 21, co. 1, secondo periodo del D.Lgs. 165/2001. Questo prevede che l'impossibilità di rinnovo dell'incarico dirigenziale è disposta per mancato raggiungimento degli obiettivi in base al sistema di valutazione o per inosservanza di direttive imputabili al dirigente; in relazione alla gravità dei casi può conseguire il recesso dal rapporto di lavoro o la **revoca dell'incarico**.

E' prevista la possibilità di **proroga degli incarichi** circoscritta al tempo strettamente necessario per l'espletamento delle procedure di conferimento del nuovo incarico.

Per quanto riguarda la durata degli incarichi dirigenziali, questa è attualmente fissata dall'articolo 19, comma 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001, in un **minimo di 3 anni ed in un massimo di 5 anni, rinnovabili**.

Riguardo alla presenza di una durata minima, come richiamato anche in talune circolari del Dipartimento della funzione pubblica, il Consiglio di Stato in sede consultiva (Adunanza della Sezione terza del 23 maggio 2006, n. 4938/05) ha affermato che «corrisponde senza dubbio ad un **obiettivo di tipo garantistico la predeterminazione della durata degli incarichi di funzione dirigenziale con un limite minimo** che, evitando la precarietà di incarichi troppo brevi (annuali o addirittura semestrali), consente al dirigente di esercitare il mandato in condizione di imparzialità (artt. 97 e 98 Cost.) per un tempo sufficiente ad esprimere le sue capacità ed a poter essere valutato in relazione all'attività svolta e ai risultati conseguiti». Pertanto, la durata minima fissata dalla menzionata disposizione non è derogabile; «ogni deroga appare arbitraria e non

conforme, oltre che con la formulazione letterale della norma, con l'evoluzione della medesima e con la logica complessiva del sistema».

La stessa **Corte Costituzionale** (sentenza n. 103 del 2007) ha posto in evidenza come **l'inesistenza di un termine minimo di durata dell'incarico dirigenziale è indice di una possibile precarizzazione della funzione dirigenziale**, che si presenta (quando il termine sia eccessivamente breve) difficilmente compatibile con un adeguato sistema di garanzie per il dirigente che sia idoneo ad assicurare un imparziale, efficiente ed efficace svolgimento dell'azione amministrativa.

## La disciplina dei dirigenti privi di incarico

Per i **dirigenti privi di incarico (lett. f)** è disposta l'erogazione del trattamento economico fondamentale e della parte fissa della retribuzione maturata prima della data di entrata in vigore dei decreti attuativi ed è previsto il loro **collocamento in disponibilità**; è altresì affidata al legislatore delegato:

- la disciplina della **decadenza dal ruolo unico** a seguito di un determinato periodo di collocamento in disponibilità **successivo ad una valutazione negativa**;
- il **diritto all'aspettativa senza assegni** per assumere incarichi in altre amministrazioni ovvero nelle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, o per svolgere attività lavorativa nel settore privato, con sospensione del periodo di disponibilità;
- la possibile **destinazione allo svolgimento di attività di supporto** presso le suddette amministrazioni o presso enti senza scopo di lucro, con il consenso dell'interessato, senza conferimento di incarichi dirigenziali e senza retribuzioni aggiuntive;
- la possibilità di formulare **istanza di ricollocazione in qualità di funzionario** nei ruoli delle pubbliche amministrazioni per i **dirigenti collocati in disponibilità**. Tale disposizione è prevista in deroga a quanto stabilito dall'art. 2103 c.c. che prevede che il prestatore di lavoro debba essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o a quelle corrispondenti alla categoria superiore che abbia successivamente acquisito ovvero a mansioni equivalenti alle ultime effettivamente svolte, senza alcuna diminuzione della retribuzione.

Per quanto riguarda la **giurisprudenza costituzionale** intervenuta sulla materia, si ricorda in particolare che la Corte Costituzionale, nella [sentenza n. 103/2007](#), ha precisato che la prevista contrattualizzazione della dirigenza non implica che la pubblica amministrazione abbia la possibilità di recedere liberamente dal rapporto stesso (sentenza n. 313 del 1996), in quanto si verrebbe ad instaurare uno stretto legame fiduciario tra le parti, che non consentirebbe ai dirigenti generali di svolgere in modo autonomo e imparziale la propria attività gestionale, con la conseguenza che il rapporto di ufficio, pur se caratterizzato dalla temporaneità dell'incarico, debba essere connotato da specifiche garanzie in modo da assicurare la tendenziale continuità dell'azione

amministrativa ed una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione, al fine di consentire che il dirigente generale possa espletare la propria attività in conformità ai principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.). In tale prospettiva, (sentenza n. 193 del 2002 e ordinanza n. 11 del 2002), vanno previste **adeguate garanzie procedurali** nella valutazione dei risultati e dell'osservanza delle direttive ministeriali finalizzate alla adozione di un **eventuale provvedimento di revoca** dell'incarico per **accertata responsabilità dirigenziale**.

### **La valutazione dei risultati**

In sede di attuazione della delega andrà altresì dato **rilievo** agli esiti della **valutazione dei risultati dei dirigenti (lettera l)** ai fini del conferimento degli incarichi, con la costruzione del percorso di carriera del dirigente in funzione degli esiti della valutazione.

Si ricorda che nel D.Lgs 150/2009, l'intero Titolo II è dedicato alla disciplina della "Misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*" su cui si fonda il sistema di valutazione. Tale provvedimento, con la finalità di valorizzare la premialità e la meritocrazia nella p.a. e nel presupposto che tali elementi che presuppongono un sistema di valutazione che consenta di giudicare il lavoro nelle p.a. ha previsto, in particolare, un "ciclo generale di gestione delle *performance*" con la finalità di rendere misurabili, valutabili e trasparenti le attività delle amministrazioni pubbliche e dei loro dipendenti. Ha inoltre stabilito che i servizi di controllo interno sono sostituiti da un Organismo indipendente di valutazione della performance (art. 14). Altro cardine di tale intervento legislativo era quello del sistema delle c.d. fasce di merito basato sulla specificità e sulla differenziazione della valutazione delle prestazioni lavorative.

In più occasioni (*ex multis* sentenza n. 193 del 2002 e sentenza n. 103 del 2007), la Corte costituzionale ha evidenziato l'esigenza che siano previste **adeguate garanzie procedurali nella valutazione dei risultati** e dell'osservanza delle direttive ministeriali (finalizzate alla adozione di un eventuale provvedimento di revoca dell'incarico per accertata responsabilità dirigenziale).

### **La responsabilità dirigenziale e disciplinare**

Altro criterio di delega (**lettera m**) prevede il riordino delle norme relative alle ipotesi di **responsabilità dirigenziale, amministrativo-contabile e disciplinare dei dirigenti**, con limitazione della responsabilità disciplinare ai comportamenti effettivamente imputabili ai medesimi dirigenti e della responsabilità dirigenziali alle ipotesi di cui all'art. 21 del D.Lgs. 165/2001 (mancato raggiungimento degli obiettivi o inosservanza delle direttive imputabili al dirigente); viene altresì richiamata, in particolare, la ridefinizione del rapporto tra la responsabilità amministrativo-contabile e la responsabilità dirigenziale, con particolare riferimento alla esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità per "l'attività gestionale".

Al dirigente, nell'esercizio delle proprie funzioni, sono riconducibili (ove incorra nei comportamenti sanzionati) cinque possibili responsabilità: **civile** (con solidarietà passiva dello Stato e degli enti pubblici), **penale**, **amministrativo-contabile** (se arreca un danno erariale all'amministrazione di appartenenza o ad altra amministrazione), **disciplinare** (di cui, in particolare, all'art. 55 D.Lgs. 165/2001, se viola obblighi previsti dalla contrattazione collettiva, dalla legge o dal codice di comportamento) e **dirigenziale** (di cui, in particolare, all'art. 21 D.Lgs. 165/2001 v. *infra*).

In particolare, l'istituto della **responsabilità amministrativo-contabile** è stato interessato, a partire dagli anni '90, da un rilevante processo di riforma che ha profondamente inciso, non solo sulla relativa disciplina normativa, ma soprattutto sulla sua collocazione nell'ordinamento contabile. Nella nuova conformazione normativa dell'istituto assumono particolare rilievo alcuni aspetti, tra i quali l'introduzione del "principio della personalità" della responsabilità, la limitazione del criterio di imputazione dell'evento dannoso alla colpa grave o al dolo, l'esimente della buona fede, secondo i criteri enucleati dalla giurisprudenza della Corte dei conti, per gli organi politici, la considerazione dei vantaggi conseguiti dalla pubblica amministrazione o dalla comunità amministrata.

La **responsabilità dirigenziale** si fonda, in particolare, sulle previsioni dell'art. 21 del D.Lgs. 165/2001 che richiama il mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione o l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente quali elementi che comportano, previa contestazione e ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dell'incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può inoltre, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, revocare prima della scadenza l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli delle amministrazioni dello Stato ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo. Tale impostazione è stata profondamente modificata con la legge 145/2002, superando il precedente impianto normativo in base al quale la responsabilità dirigenziale era ricondotta essenzialmente ai "risultati negativi della gestione". Al di fuori di tali ipotesi, in caso di colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli *standard* quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione può essere disposta la decurtazione della retribuzione di risultato.

La **responsabilità disciplinare** si concretizza in una violazione del codice disciplinare rinvenibile nel contratto collettivo richiamato dal contratto individuale o nella violazione dei precetti fissati dagli artt. 55 e seguenti del D.Lgs. n. 165 del 2001 o dal codice di comportamento. La titolarità ad accertare la responsabilità disciplinare risiede in capo al dirigente di struttura o all'Ufficio per i procedimenti disciplinari.

I decreti delegati dovranno inoltre provvedere al ridefinizione del rapporto tra **responsabilità dirigenziale e responsabilità amministrativo-contabile**, con particolare riferimento alla **esclusiva imputabilità ai dirigenti** della responsabilità "dell'attività gestionale".

Nella parte in cui fa riferimento all'esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità "dell'attività gestionale" il criterio di delega sembra voler precisare, in particolare, la responsabilità dell'organo politico rispetto a quello



amministrativo per ciò che attiene all'attività gestionale, rafforzando il principio di separazione tra politica e amministrazione gestionale.

Il quadro normativo che attualmente regola l'illecito amministrativo-contabile ne ha definito in gran parte la disciplina ed i relativi contorni, pur restando atipiche le ipotesi di condotta vietate. La casistica giurisprudenziale delle condotte responsabili è di conseguenza particolarmente ampia e tiene conto del variare del quadro normativo che riguarda la pubblica amministrazione.

Si richiamano, *ex multis*, alcune pronunce della Corte dei conti sulla materia: Sezione Lombardia, 24 marzo 2009, n. 165 e 29 dicembre 2009, n. 880; Sezione Campania 21 dicembre 2009, n. 1581, Sezione seconda Appello 9 dicembre 2009, n. 548; da ultimo, Sezione centrale 4 febbraio 2015, n. 107.

Va altresì tenuto presente che è al tempo stesso prevista, nel medesimo criterio di delega, la **limitazione della responsabilità dirigenziale alle ipotesi** di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

In base al richiamato art. 21:

- il **mancato raggiungimento degli obiettivi** accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione ovvero **l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente** comportano, previa contestazione e ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può inoltre, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione nei ruoli delle amministrazioni dello Stato ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo;
- al di fuori di tali ipotesi, in caso di **colpevole violazione del dovere di vigilanza** sul rispetto, **da parte del personale** assegnato ai propri uffici, degli **standard quantitativi e qualitativi** fissati dall'amministrazione (accertata, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio secondo le procedure previste dalla legge e dai contratti collettivi nazionali) può essere disposta la decurtazione della retribuzione di risultato, in relazione alla gravità della violazione, di una quota fino all'ottanta per cento.

Quest'ultima fattispecie è stata introdotta dal D.Lgs. 150/1999 in correlazione con i nuovi compiti di gestione di controllo del personale attribuiti ai dirigenti da tale provvedimento.

L'espressa limitazione della responsabilità dirigenziale alle ipotesi di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 porta ad escludere dunque la possibilità di ricomprendere ulteriori fattispecie nell'ambito di tale responsabilità.

Si richiama, ad esempio, la previsione relativa al “ritardo nella conclusione dei procedimenti amministrativi” (art. 2 L. 241/1990 come sostituito dalla l. 69/2009), che aveva portato ad incertezze, in particolare in sede dottrina, riguardo alla riconducibilità di tale condotta ad ipotesi ulteriori di responsabilità dirigenziale rispetto a quelle individuate dal citato art. 21.

Il testo specifica, infine, nell’ambito del criterio di delega in esame, la limitazione della **responsabilità disciplinare** ai comportamenti “effettivamente imputabili” ai dirigenti stessi.

La norma esclude quindi ogni forma di responsabilità oggettiva riconducibile a tale fattispecie.

Al contempo, in sede di attuazione della delega andranno previste ipotesi di **revoca dell’incarico** e di **divieto di rinnovo** di incarichi in settori sensibili ed esposti al rischio di corruzione, nei confronti di soggetti che siano stati **condannati**, anche in via non definitiva, da parte della Corte dei conti, al **risarcimento del danno erariale per condotte dolose (lett. q)**.

### **La disciplina della retribuzione dei dirigenti**

La definizione della **disciplina della retribuzione dei dirigenti** dovrà attenersi ai criteri dettati alla **lettera n)**. Tra questi è richiamata, in primo luogo, **l’omogeneizzazione del trattamento economico** fondamentale e accessorio nell’ambito di **ciascun ruolo unico**.

Al contempo, è richiesta la definizione di criteri omogenei per la disciplina dei **fondi destinati alla retribuzione accessoria** delle diverse amministrazioni.

Si prevede altresì che, in sede di attuazione della delega, si provveda al **finanziamento del trattamento economico fondamentale e accessorio** nei limiti delle risorse complessivamente destinate, ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali vigenti.

E’ disposta inoltre:

- la confluenza della retribuzione di posizione fissa nel trattamento economico fondamentale;
- la definizione della retribuzione di posizione in relazione a criteri oggettivi in riferimento all’incarico;
- la definizione dell’incidenza della retribuzione di risultato in relazione al tipo di incarico nonché il suo collegamento, ove possibile, sia a obiettivi fissati per l’intera amministrazione, sia a obiettivi assegnati al singolo dirigente;

Ai fini della destinazione delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale, si ricorda che il D.Lgs. 150/2009 aveva previsto

l'introduzione di un sistema fondato su "fasce di merito", in cui il 25 per cento era collocato nella fascia di merito alta, il 50 per cento nella fascia di merito intermedia, il restante 25 per cento nella fascia di merito bassa.

E' prevista poi la definizione di **limiti assoluti del trattamento economico complessivo** stabiliti in base a criteri oggettivi correlati alla tipologia dell'incarico e di limiti percentuali relativi alle retribuzioni di posizione e di risultato rispetto al totale.

Si ricorda che dal 1° maggio 2014, in virtù delle modifiche introdotte con l'articolo 13 del D.L. n. 66/2014 (convertito da L. n. 89/2014), il **limite massimo retributivo del personale pubblico**, di cui agli articoli 23-*bis* e 23-*ter* del D.L. n. 201/2011, è pari a **240.000 euro**, al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente. Oltre a definire un "nuovo tetto", il citato articolo 13 del D.L. 66/2014 ha esteso la platea di destinatari del "tetto" retributivo ricomprendendovi anche: chiunque riceva retribuzioni o emolumenti in ragione di rapporti di lavoro subordinato o autonomo con gli enti pubblici economici tra le amministrazioni pubbliche con cui, se intercorrono rapporti di lavoro subordinato o autonomo; gli emolumenti dei componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo anche delle autorità amministrative indipendenti. Inoltre, non sono 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 "tetto" di 240.000 euro si applica alle somme complessivamente erogate all'interessato a carico di uno o più organismi o amministrazioni, ovvero di società partecipate dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001.

Viene inoltre prevista la possibilità di ciascun dirigente di attribuire un **premio monetario annuale a non più di un decimo** dei dirigenti suoi subordinati e a non più di un decimo dei suoi dipendenti, sulla base di criteri definiti nel rispetto della disciplina in materia di contrattazione collettiva e nei limiti delle disponibilità dei fondi a essa destinati.

Si ricorda che il D.Lgs. 150/2009 aveva previsto l'introduzione di un bonus annuale da assegnare alle *performance* eccellenti individuate in non più del **5 per cento** del personale, dirigenziale e non, collocato nella fascia di merito alta (pari al 25 per cento del totale). Nei limiti delle risorse disponibili, l'ammontare del bonus annuale delle eccellenze è stato rimesso alla contrattazione collettiva nazionale.

Al contempo, è disposta la pubblicazione nel sito istituzionale **dell'identità dei destinatari dei suddetti premi**.

La previsione di una diffusione via *internet* di dati personali – nell'ambito di disposizioni volte ad assicurare la massima trasparenza amministrativa – richiede specifiche valutazioni in rapporto ai diritti agli interessati e alle disposizioni normative in materia tutela alla riservatezza dei dati personali, anche se sono numerose le

disposizioni normative, introdotte soprattutto negli ultimi anni, che prevedono l'obbligo per l'amministrazione di mettere a disposizione sul proprio sito *web* determinati atti e documenti, incluso l'ammontare delle singole retribuzioni.

I dati in questione sono in tal modo a disposizione di un numero indefinito di utenti e consultabili da molteplici luoghi e in qualsiasi momento. Si ricorda come in base alle previsioni del Codice della *privacy* (art. 11), in particolare riferite all'ente locale destinatario di obblighi di pubblicità di dati, si prevede l'obbligo di garantire il rispetto del diritto all'oblio dell'interessato una volta perseguite le finalità poste alla base del trattamento.

Dirigenti di I fascia a tempo indeterminato - Composizione della retribuzione media 2012<sup>(1)</sup>

Comparto	Stipendio + Tredicesima mensilità	Posizione parte fissa	TOTALE(1)	Altre voci trattamento fisso	TOTALE trattamento fisso (2)	Posizione parte variabile	Risultato	TOTALE (3)	Altre voci accessorie	TOTALE trattamento variabile (4)	RETRIBUZIONE (1)+(4)
Ministeri	63.700	34.129	97.829	2.521	100.350	57.455	17.844	75.299	2.546	77.845	175.673
Presidenza del Consiglio dei ministri	64.978	34.027	99.005	1.208	100.213	59.366	22.359	81.725	3.996	85.721	184.726
Agenzie fiscali	63.565	33.508	97.073	3.715	100.788	54.930	55.950	110.880	4.820	115.700	212.773
Enti pubblici non economici	62.456	33.641	96.097	1.386	97.483	69.950	50.177	120.127	4.075	124.202	220.299
Enti di ricerca	59.995	36.159	96.154	1.513	97.667	47.403	12.101	59.504	268	59.773	155.927

Fonte: elaborazione su dati RGS-IGOP.

<sup>(1)</sup> Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti.Dirigenti di II fascia a tempo indeterminato - Composizione della retribuzione media 2012<sup>(1)</sup>

Comparto	Stipendio + Tredicesima mensilità	Posizione parte fissa	TOTALE (1)	Altre voci trattamento fisso	TOTALE trattamento fisso (2)	Posizione parte variabile	Risultato	TOTALE (3)	Altre voci accessorie	TOTALE trattamento variabile (4)	RETRIBUZIONE (1)+(4)
Ministeri	45.711	11.655	57.367	1.388	58.654	16.785	8.611	25.396	1.493	26.890	85.544
Presidenza del Consiglio dei ministri	47.312	11.140	58.452	942	59.394	25.861	7.468	33.329	5.071	38.400	97.793
Agenzie fiscali	46.127	11.293	57.420	1.754	59.174	20.965	30.277	51.242	3.506	54.748	113.922
Enti pubblici non economici	45.876	11.754	57.630	1.052	58.682	26.972	43.225	70.196	6.416	76.613	135.295
Enti di ricerca	45.567	13.123	58.690	2.148	60.838	24.357	13.565	37.922	1.764	39.686	100.524
Università	45.711	14.490	60.202	783	60.985	21.857	14.274	36.131	1.692	37.823	98.808
Regioni e autonomie locali <sup>(2)</sup>	45.910	-	45.910	576	46.485	36.363	11.911	48.274	3.501	51.775	98.261
Dirigenti amministrativi SSN	45.175	7.228	52.403	784	53.187	12.200	8.364	20.564	8.561	29.125	82.312

In relazione alla significativa differenza di trattamento economico, si riportano i dati relativi al personale delle Regioni a statuto ordinario e dei Comuni.

Regioni <sup>(2)</sup>	46.036	-	46.036	617	46.653	39.298	16.553	55.851	1.821	57.672	104.325
Comuni <sup>(2)</sup>	45.776	-	45.776	494	46.270	34.709	9.128	43.837	4.464	48.301	94.571

Fonte: elaborazione su dati RGS-IGOP.

<sup>(1)</sup> Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti.<sup>(2)</sup> Il comparto comprende i dirigenti delle Regioni a statuto ordinario, delle Province, dei Comuni e degli enti sub regionali e sub comunali. Il conto annuale rileva, per il comparto, il valore complessivo della retribuzione di posizione.

Fonte: Audizione Corte dei conti al Senato su A.S. 1577

## Disciplina transitoria

Per quanto riguarda l'adozione di una **disciplina transitoria** (lett. o) i criteri di delega prevedono:

- la **graduale riduzione del numero dei dirigenti** ove necessario;
- la confluenza dei dirigenti nel ruolo unico con **proseguimento fino a scadenza degli incarichi** conferiti e **senza variazione in aumento del trattamento economico** individuale;
- la definizione dei **requisiti e criteri per il conferimento degli incarichi** entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del relativo decreto legislativo;
- la **salvaguardia dell'esperienza acquisita**, prevedendo necessariamente un **numero minimo di anni di servizio**, nella disciplina del conferimento degli incarichi;
- il **riequilibrio dei fondi destinati alla retribuzione accessoria** delle diverse amministrazioni sulla base degli effettivi fabbisogni delle amministrazioni nazionali.

**Articolo 11, co. 1, lett. p)**  
**(Dirigenti sanitari)**

Il **comma 1, lett. p)** 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 di cui all'art. 11, del conferimento degli incarichi di **direttore generale**, di **direttore amministrativo**, di **direttore sanitario** e, ove previsto dalla legislazione regionale, di **direttore dei servizi socio-sanitari** delle aziende e degli enti del SSN, fermo restando quanto previsto dall'articolo 3-bis del D.Lgs. 502/1992 e successive modificazioni<sup>31</sup> (cfr. *infra*), per quanto attiene ai requisiti, alla trasparenza dei procedimenti e dei risultati, alla verifica e alla valutazione.

Anche in questo caso, la delega, come indicato al primo periodo dell'articolo 11, deve essere esercitata entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

Si deve richiamare in proposito, per esigenze di coordinamento, il **comma 1, lett. b), punto 2) ultimo periodo**, che dispone l'inserimento, nell'istituendo ruolo unico dei dirigenti regionali, della **dirigenza amministrativa, professionale e tecnica del SSN**, mentre esclude esplicitamente da tale ruolo "la dirigenza medica, veterinaria e sanitaria del Servizio sanitario nazionale" che rimane disciplinata dalle vigenti disposizioni in materia (art. 15 del D.Lgs. 502/1992<sup>32</sup>).

La **lett. p)** del **comma 1** in commento stabilisce che i **criteri** previsti della presente lettera costituiscono **principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione**.

Vengono in particolare indicati **sei principi**: i primi tre riguardano la disciplina per la **selezione**, la **verifica** e la **valutazione**, e la (eventuale) decadenza dall'incarico dei **direttori generali**.

Più in dettaglio:

- la **selezione** per accedere all'incarico di direttore generale è **unica** (a livello nazionale) e **per titoli** e deve essere effettuata previo **avviso pubblico**. I direttori generali devono essere in possesso di specifici titoli formativi e professionali e devono avere una comprovata esperienza dirigenziale. Detta selezione viene effettuata da parte di una **commissione nazionale paritetica di rappresentanti dello Stato e delle regioni**, per l'inserimento degli **idonei** in un **elenco nazionale** istituito presso il Ministero della salute,

---

<sup>31</sup> *Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421.*

<sup>32</sup> In base a tali disposizioni, la dirigenza del ruolo sanitario è collocata in un ruolo unico, distinto per profili professionali, ed in un unico livello, articolato in relazione alle diverse responsabilità oggetto di contrattazione collettiva nazionale.

che viene aggiornato con cadenza biennale. Da tale **elenco** le regioni e le province autonome devono attingere per il **conferimento dei relativi incarichi** da effettuare nell'ambito di una rosa di candidati costituiti da coloro che, iscritti nell'elenco nazionale, manifestano l'interesse all'incarico da ricoprire, previo avviso della singola regione o provincia autonoma che procede secondo le modalità del citato articolo 3- *bis* del D.Lgs. 502/1992.

Alla selezione di direttore generale, in base alla normativa vigente, si accede con laurea magistrale e con adeguata esperienza dirigenziale di almeno 5 anni, nel campo delle strutture sanitarie, ovvero di 7 anni negli altri settori. Al direttore generale è conferita autonomia gestionale e responsabilità diretta delle risorse umane, tecniche e finanziarie, e possono essere richiesti ulteriori requisiti da parte delle regioni. Queste devono assicurare per la procedura di selezione, le nomina e i curricula raccolti, un'adeguata pubblicità e trasparenza dei bandi, anche mediante il proprio sito internet. Per la nomina del direttore generale di aziende ospedaliero-universitarie, è comunque richiesta l'intesa con il rettore.

Pertanto, rispetto alla normativa vigente in materia **nomina dei direttori generali delle aziende e degli enti del SSN**, l'elenco degli idonei sarebbe definito a livello nazionale e non più regionale. Si ricorda, infatti, che, in base alla disciplina vigente – peraltro recentemente riformata dall'art. 4 del D.L. 158/2012 (L. 189/2012), cd. Decreto Balduzzi, che ha aggiunto l'art. 3-*bis* al D.Lgs. 502/1992 - le regioni sono tenute ad attingere obbligatoriamente i nominativi dagli **elenchi regionali degli idonei** ovvero dagli analoghi elenchi tenuti dalle altre regioni.

La **costituzione di detti elenchi**, previo avviso pubblico, e la **selezione** degli idonei da inserire negli stessi (i quali devono essere aggiornati almeno ogni due anni) sono effettuate, in base a **modalità e criteri individuati dalle regioni**, ad opera di una **commissione costituita dalla regione medesima**. Fanno parte di tale commissione esperti indicati da istituzioni scientifiche indipendenti qualificate, di cui uno designato dall'Agenda nazionale per i servizi sanitari regionali (A.Ge.Nas).

- il **sistema di verifica e di valutazione dell'attività dei direttori generali** deve tenere conto del **raggiungimento degli obiettivi sanitari**, e dell'equilibrio economico dell'azienda, anche in relazione alla **garanzia dei livelli essenziali di assistenza** e dei **risultati del programma nazionale valutazione esiti** dell'A.Ge.Nas<sup>33</sup>;

Si ricorda che la normativa vigente di cui all'art. 3-*bis* del D.Lgs. 502/1992 prevede che per assicurare **un'omogeneità nella valutazione dell'attività dei direttori generali**, le regioni concordano, in sede di Conferenza, i criteri e i sistemi per valutare e verificare tale attività sulla base di specifici parametri, quali gli obiettivi di salute e di funzionamento dei servizi definiti nel quadro della programmazione regionale (tra questi si specificano, in particolare, i parametri di efficienza, efficacia, sicurezza, ottimizzazione dei servizi sanitari

<sup>33</sup> Il [Programma Nazionale di valutazione Esiti \(PNE\)](#) è un'attività istituzionale del Servizio sanitario nazionale che Agenas svolge per conto del Ministero della Salute, in collaborazione con le Regioni, sulle prestazioni erogate dalle strutture ospedaliere pubbliche e private. In sostanza è uno strumento di valutazione a supporto di programmi di *auditing* clinico organizzativo, finalizzato al miglioramento dell'efficacia e dell'equità nel SSN.



e rispetto degli equilibri economico-finanziari di bilancio concordati), avvalendosi dei dati e degli elementi forniti anche dall'A.Ge.Nas.

Gli obiettivi di salute e di funzionamento dei servizi, con riferimento alle relative risorse, sono definiti e assegnati – nonché periodicamente aggiornati – all'atto della nomina di ciascun direttore generale, ferma restando la piena autonomia gestionale dello stesso<sup>34</sup>.

- nel caso il direttore generale non raggiunga gli obiettivi assegnati, è prevista la **decadenza dall'incarico** e la possibilità di reinserimento soltanto all'esito di una nuova selezione. Il mancato raggiungimento degli obiettivi deve essere accertato decorsi 24 mesi dalla nomina del direttore generale. La decadenza è prevista altresì nel caso di **gravi o comprovati motivi**, o di **grave disavanzo** o di **manifesta violazione di leggi o regolamenti** o del **principio di buon andamento e imparzialità**.

Il comma 7 del citato art. 3-*bis* attualmente prevede che la regione risolve il contratto dichiarando la decadenza del direttore generale, previo parere della Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria regionale<sup>35</sup> che si esprime entro i termini di 10 giorni<sup>36</sup>, e provvedendo alla sua sostituzione, nel caso in cui ricorrano gravi motivi o la gestione presenti una situazione di grave disavanzo ovvero in caso di violazione di leggi o del principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione.

Gli altri **due principi elencati dalla lett. p)** in esame riguardano la selezione e la (eventuale) decadenza dall'incarico dei **direttori amministrativi** e dei **direttori sanitari**, come segue:

- la **selezione dei direttori amministrativi** e dei **direttori sanitari**, nonché, ove previsti dalla legislazione regionale, dei direttori dei servizi socio-sanitari, che devono risultare in possesso di specifici titoli professionali, scientifici e di carriera, avviene **per titoli e colloquio**, previo avviso pubblico. Detta selezione è effettuata da parte di commissioni regionali composte da esperti di qualificate istituzioni scientifiche, per l'**inserimento in appositi elenchi regionali degli idonei**. Da tali elenchi, aggiornati con cadenza biennale, i direttori generali devono **obbligatoriamente** attingere ai fini delle nomine dei direttori amministrativi e sanitari;
- la **decadenza dall'incarico** del direttore amministrativo, sanitario o dei servizi socio-sanitari può avvenire in caso di **manifesta violazione di leggi o regolamenti** ovvero del **principio di buon andamento ed imparzialità**.

---

<sup>34</sup> In base a quanto disposto dal comma 6 del citato art. 3-*bis* del D.Lgs. 502/1992, attualmente, la prima verifica dei risultati aziendali conseguiti e del raggiungimento degli obiettivi è effettuata dalla regione trascorsi 18 mesi dalla nomina di ciascun direttore generale.

<sup>35</sup> Conferenza prevista all'art. 2, co. 2-*bis* del D.Lgs. 502/1992.

<sup>36</sup> La regione può prescindere da tale parere solo nei casi di particolare urgenza e gravità.

La normativa vigente dell'art. 3-bis, co. 8, del citato D.Lgs. 502/1992 che detta le disposizioni che regolano il rapporto di lavoro del direttore amministrativo e del direttore sanitario, oltre che del direttore generale, stabilisce che è la regione a disciplinare le cause di risoluzione del rapporto con il direttore amministrativo e il direttore sanitario.

Si sottolinea infine che durante l'audizione in occasione dell'indagine conoscitiva sulla **sostenibilità del Servizio sanitario nazionale**, con particolare riferimento alla garanzia dei principi di universalità, solidarietà ed equità ([seduta n. 225 del 23 aprile 2015 presso la Commissione 7°, Igiene e Sanità, del Senato](#)), i rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome hanno depositato una [nota tecnica](#) avanzando la richiesta, con riferimento alla **selezione e la remunerazione della dirigenza**, che venga **garantita l'autonomia delle regioni** nel reclutamento e conferimento degli incarichi dirigenziali.

- viene infine stabilito che dovranno essere definite le modalità per l'applicazione delle norme adottate in attuazione della presente lettera alle **aziende ospedaliero-universitarie**.

## **Articolo 12** **(Incarichi direttivi dell'Avvocatura dello Stato)**

L'**articolo 12** detta disposizioni relative ad **incarichi direttivi** presso l'**Avvocatura dello Stato**.

In particolare viene introdotto nella legge 103 del 1979 un nuovo articolo 16-*bis* che precisa le specifiche funzioni di alcune posizioni dirigenziali nonché la durata dei loro incarichi nell'Avvocatura, che si vogliono ispirare a **criteri di rotazione**. Attualmente, infatti non sono previsti termini massimi di durata degli incarichi dirigenziali, con l'eccezione del segretario generale (5 anni, più altri 5 di eventuale rinnovo).

In relazione ai compiti degli organi di vertice dell'Avvocatura, il **comma 1** del nuovo art. 16-*bis* della legge n. 103 del 1979 precisa che l'avvocato generale aggiunto, i vice avvocati generali e gli avvocati distrettuali svolgono funzioni di diretta collaborazione con l'avvocato generale dello Stato, coadiuvandolo nell'esercizio delle sue funzioni e assicurando l'omogeneità delle difese e delle consultazioni.

Per assicurare continuità nell'esercizio delle funzioni, l'articolo 12 prevede **l'impossibilità di conferire incarichi direttivi agli avvocati dello Stato prossimi alla pensione**: non potrà, quindi, essere nominato chi debba essere collocato a riposo entro quattro anni dalla data di avvio della procedura selettiva relativa all'incarico dirigenziale da assegnare.

Si ricorda che le nomine a Procuratore dello Stato e ad Avvocato dello Stato avvengono a seguito di pubblici concorsi; si accede alle posizioni dirigenziali a seguito di procedura selettiva interna; la nomina a dirigente avviene con DPR. Il collocamento a riposo degli avvocati dello Stato è fissato all'età di 70 anni, come i magistrati ordinari. Gli incarichi direttivi nell'Avvocatura dello Stato sono quelli di avvocato generale, avvocato generale aggiunto, vice avvocato generale, avvocato distrettuale e segretario generale.

Per consentire una **rotazione degli incarichi di vice avvocato generale e di avvocato distrettuale dello Stato** il **comma 2** ne precisa la **temporaneità**.

La permanenza ordinaria in carica è fissata in **quattro anni**, rinnovabili una sola volta per identico periodo, per un totale massimo di otto anni; il rinnovo potrà essere conferito anche per durata inferiore cioè fino alla data di collocamento a riposo ove tale data sopravvenga nel corso del secondo quadriennio. Il rinnovo è conferito a seguito di valutazione del consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato (v. comma 4) contestuale allo stesso procedimento di nomina.

Il criterio della temporaneità nella carica non riguarda, quindi, né l'avvocato generale né l'avvocato generale aggiunto.

Il consiglio, nell'espressione del parere sulla nomina ad avvocato generale aggiunto nonché sugli incarichi di cui all'art. 23, primo comma, lett. e), della

stessa legge 103/1979 (a vice avvocato generale dello Stato, avvocato distrettuale e segretario generale) dovrà tener conto (**comma 4**, art. 16-*bis*):

- delle attitudini organizzative e relazionali del candidato;
- della professionalità acquisita, desunta in particolare da indici di merito predeterminati dal medesimo consiglio degli avvocati e procuratori e ricavabili dall'esame dell'attività svolta.

Il comma 3 stabilisce la **temporaneità anche degli incarichi direttivi in corso** alla data di entrata in vigore della legge. Gli incarichi conferiti da oltre quattro anni cessano decorsi sei mesi dalla citata data di entrata in vigore, salvo rinnovo, per una sola volta per altri quattro anni o fino alla data del collocamento a riposo se anteriore.

L'art. 16-*bis* prevede, infine (**comma 5**), che al termine dei 4 anni di permanenza nell'incarico direttivo (o 8 nel caso di conferma) l'avvocato dello Stato - se non ha chiesto altro incarico direttivo o non ha fatto domanda di essere associato all'Avvocatura dello Stato (ovvero in caso di rigetto di entrambe le richieste) - è assegnato a funzioni non direttive nel medesimo ufficio (ove ha svolto funzioni direttive).

### **Articolo 13** ***(Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca)***

L'**articolo 13** reca una delega per l'adozione di uno o più decreti legislativi volti a **favorire e semplificare le attività degli enti pubblici di ricerca**, anche considerando l'autonomia e la terzietà di cui essi godono, attraverso la previsione di procedure e norme più consone alle **peculiarità dei loro scopi istituzionali**.

Il termine previsto per l'attuazione della delega è di 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge (entro il **28 agosto 2016**).

Si ricorda, preliminarmente, che gli [enti di ricerca vigilati dal MIUR](#) sono stati riorganizzati nella XVI legislatura con il [D.lgs. 213/2009, adottato](#) in attuazione della L. 165/2007<sup>37</sup>. Sempre nel corso della XVI legislatura, la VII Commissione della Camera ha svolto una [indagine conoscitiva sullo stato della ricerca in Italia](#), approvando il [documento conclusivo il 30 marzo 2011](#).

Nel corso della XVII legislatura, la 7<sup>a</sup> Commissione del Senato ha esaminato l'[affare n. 235](#) del 5 febbraio 2014, approvando, il 7 ottobre 2014, la [risoluzione parlamentare \(Doc. XXIV n. 36\)](#)<sup>38</sup>.

I principi e criteri direttivi individuati al **comma 1** sono i seguenti:

- garantire il **recepimento** della **Carta europea dei ricercatori** e del documento ***European Framework for Research Careers***, con particolare riguardo ai temi della libertà di ricerca e dell'autonomia professionale;

La [Carta europea dei ricercatori, allegata alla raccomandazione n. 2005/251/UE della Commissione, dell'11 marzo 2005](#), contiene un insieme di principi generali e requisiti che specificano il ruolo, le responsabilità e i diritti dei ricercatori e delle persone che assumono e/o finanziano i ricercatori. Il suo scopo è garantire che la natura dei rapporti tra ricercatori e datori di lavoro o finanziatori favorisca esiti positivi per quanto riguarda la produzione, il trasferimento, la condivisione e la diffusione delle conoscenze e dello sviluppo tecnologico, e sia propizia allo sviluppo professionale dei ricercatori. La Carta riconosce, inoltre, il valore di tutte le forme di mobilità come strumento per migliorare lo sviluppo professionale dei ricercatori.

Essa è destinata a tutti i ricercatori dell'Unione europea in tutte le fasi della loro carriera e disciplina tutti i campi di ricerca nel settore pubblico e privato, indipendentemente dal tipo di nomina o di occupazione, dalla natura giuridica del datore di lavoro o dal tipo di organizzazione o istituto nei quali viene svolto il lavoro.

Il documento [European Framework for Research Careers](#) è volto, invece, a stabilire un quadro comune di classificazione delle carriere nell'ambito degli enti pubblici di ricerca per renderle comparabili e favorire in tal modo la mobilità dei ricercatori<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> La riorganizzazione si era resa necessaria per evitare la soppressione disposta dall'[art. 26 del D.L. 112/2008 \(L. 133/2008\)](#), nell'ambito della soppressione degli enti pubblici non economici.

<sup>38</sup> Già nel corso di [un'audizione al Senato del Ministro dell'istruzione, università e ricerca il 29 luglio 2014](#) era emersa la questione della necessità di attuare in Italia un più efficace sistema nazionale della ricerca pubblica per potenziarne il finanziamento in base ad una più vincolante e coordinata programmazione pluriennale legata al Piano nazionale della ricerca (PNR) nella cornice comunitaria dei principi contenuti nel [piano Horizon 2020](#).

- consentire la portabilità dei progetti di ricerca e la relativa titolarità (nel caso di mobilità del ricercatore);
- definire, per il sistema della ricerca pubblica, un sistema di regole più snello **ed appropriato** a gestirne la peculiarità dei tempi e delle esigenze specifiche riferite, fra l'altro, agli acquisiti, alle partecipazioni internazionali, all'espletamento delle missioni fuori sede per attività di ricerca e ai relativi rimborsi, al reclutamento, alle spese generali e ai consumi, nonché **improntate ai principi di responsabilità ed autonomia decisionale**, anche attraverso la riduzione dei controlli preventivi ed il rafforzamento di quelli successivi. Operare, altresì, un coordinamento di tale normativa con le **migliori pratiche internazionali**;

Al riguardo, si ricorda che, [nell'audizione del Ministro dell'istruzione, università del 29 luglio 2014](#), era stata prospettata l'ipotesi di uno "scorporo" della ricerca dal comparto della Pubblica Amministrazione. Durante il [dibattito parlamentare](#), è stato, poi, evidenziato che occorre, di fatto, dotare gli enti di ricerca di regole più consone alla loro funzione, pur rimanendo gli stessi nell'ambito della p.a.

- **razionalizzare e semplificare i vincoli amministrativi, contabili e legislativi**, limitandoli, prioritariamente, a quelli di tipo "a *budget*".

Dal dibattito parlamentare è emerso che il sistema di controlli *ex post* servirebbe a verificare che le scelte, compiute nel rispetto del principio dell'autonomia responsabile degli enti, risultino poi efficaci per l'attività di ricerca peculiare agli stessi. A questo sistema dei controlli corrisponderebbero i vincoli amministrativi, contabili e legislativi di tipo "a *budget*", vale a dire basati su una previsione di spesa, che consentirebbero una migliore attuazione, nell'ambito dei finanziamenti ordinari, del principio di autonomia responsabile degli enti di ricerca.

Il **comma 2**, reca la **procedura** di adozione dei decreti legislativi, prevedendo:

- la **proposta** del **Ministro dell'istruzione**, dell'università e della ricerca e degli **altri Ministri vigilanti**, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sentite le parti sociali per gli aspetti di compatibilità con le norme previste nel contratto collettivo del comparto ricerca;
- l'acquisizione del **parere della Conferenza unificata**, entro 45 giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorsi i quali il Governo può comunque procedere;
- il **parere del Consiglio di Stato**, con le stesse modalità e negli stessi termini previsti per la Conferenza unificata;

<sup>39</sup> Con riferimento allo status giuridico dei ricercatori, già nella citata [risoluzione parlamentare del 7 ottobre 2014](#)<sup>39</sup> è stata rimarcata la disomogeneità di trattamento, diritti e doveri dei ricercatori nei comparti dell'università (non contrattualizzati), degli EPR (soggetti al contratto collettivo nazionale della ricerca) e del privato, che rende difficoltosa la mobilità degli stessi.

- il successivo **parere** della **Commissione parlamentare per la semplificazione e delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari**, entro 60 giorni dalla trasmissione, decorsi i quali ciascuno schema di decreto può essere comunque adottato. Qualora, tuttavia, il termine per l'espressione del parere parlamentare cada nei 30 giorni che precedono la scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di 90 giorni.

Nel caso in cui il Governo non intenda uniformarsi al parere parlamentare, deve trasmettere **nuovamente lo schema alle Camere** con le sue **osservazioni** e con **eventuali modificazioni**, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. In tal caso, **si esprimono solo le Commissioni competenti** per materia entro 10 giorni, decorsi i quali i decreti possono essere comunque adottati.

Il **comma 3**, infine, prevede la possibilità di emanare **disposizioni integrative e correttive** dei decreti legislativi, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno di essi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura già indicati.

## **Articolo 14** **(Promozione della conciliazione dei tempi di vita e lavoro nelle amministrazioni pubbliche)**

L'**articolo 14** detta norme volte a favorire e promuovere la **conciliazione dei tempi di vita e di lavoro** nelle amministrazioni pubbliche.

In tema di promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, si ricorda che il D.Lgs. 80/2015 – adottato in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge delega in materia di lavoro n. 183/2014 (cd. *Jobs act*) – ha previsto la revisione e l'aggiornamento delle misure volte a tutelare la maternità e a favorire le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei lavoratori, attraverso una serie di modifiche al Testo unico in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità (di cui al decreto legislativo n. 151/2001).

L'articolo in esame, in particolare, dispone che le amministrazioni pubbliche adottino misure organizzative per l'attuazione del **telelavoro** e di **nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa**, anche **al fine di tutelare le cure parentali**. Di tali misure possono avvalersi, entro tre anni, almeno il **10 per cento** dei dipendenti pubblici che ne facciano richiesta, garantendo altresì che essi non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera. L'adozione delle misure organizzative e il raggiungimento degli obiettivi suddetti costituiscono oggetto di valutazione della performance organizzativa e individuale all'interno delle amministrazioni pubbliche e che, nell'ambito dell'attività di monitoraggio sulle misure organizzative adottate, le amministrazioni pubbliche individuano **specifici indicatori per la verifica dell'impatto sull'efficacia e sull'efficienza dell'azione amministrativa**, anche coinvolgendo i cittadini fruitori sia individualmente sia nelle forme associative (**comma 1**).

Si ricorda che il **telelavoro** non si qualifica come un'autonoma tipologia contrattuale, quanto, piuttosto, come una modalità di svolgimento della prestazione lavorativa che, potendo anche essere svolta nei locali dell'impresa, viene regolarmente svolta al di fuori dei locali della stessa. Può configurarsi come un'attività: di lavoro autonomo, quando il telelavoratore fornisce servizi in piena autonomia; di lavoro parasubordinato, quando il telelavoratore presta la sua opera continuativamente nei confronti di un committente, ma è comunque libero di organizzare la propria attività; di lavoro subordinato, quando, anche se in luogo diverso dalla sede dell'unità produttiva, il telelavoratore presta la sua attività alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore, senza alcuna autonomia.

Nel **settore pubblico**, il telelavoro è disciplinato dal D.P.R. 8 marzo 1999, n. 70, recante il Regolamento di disciplina del telelavoro nelle pubbliche amministrazioni, a norma dell'articolo 4, comma 3, della L. 191/1998, e dall'Accordo-quadro del 23 marzo 2000. Anche per il settore pubblico è previsto che il ricorso al telelavoro debba consentire al lavoratore pari diritti ed opportunità rispetto ai lavoratori che operano in sede. In particolare, l'articolo 3, comma 2, del D.P.R. 70 stabilisce che il ricorso a forme di telelavoro avviene sulla base di un progetto generale in cui sono indicati: gli obiettivi, le



attività interessate, le tecnologie utilizzate ed i sistemi di supporto, le modalità di effettuazione secondo principi di ergonomia cognitiva, le tipologie professionali ed il numero dei dipendenti di cui si prevede il coinvolgimento, i tempi e le modalità di realizzazione, i criteri di verifica e di aggiornamento, le modificazioni organizzative ove necessarie, nonché i costi e i benefici, diretti e indiretti. Il progetto deve definire (articolo 3, comma 4) la tipologia, la durata, le metodologie didattiche, le risorse finanziarie degli interventi di formazione e di aggiornamento, anche al fine di sviluppare competenze atte ad assicurare capacità di evoluzione e di adattamento alle mutate condizioni organizzative, tecnologiche e di processo. Ai sensi del successivo articolo 4, comma 1, del D.P.R. 70, l'Amministrazione assegna il dipendente al telelavoro sulla base di criteri previsti dalla contrattazione collettiva, che, fra l'altro, consentano di valorizzare i benefici sociali e personali del telelavoro. Si ricorda che il legislatore è intervenuto sulla materia con la L. 183/2011 (Stabilità 2012), articolo 22, comma 5, che reca alcune misure intese a favorire il ricorso al telelavoro, anche con specifico riferimento ai disabili e ai lavoratori in mobilità.<sup>40</sup>

Nel **settore privato** il telelavoro è disciplinato, in recepimento dell'Accordo Quadro Europeo del 16 luglio 2002, dall'Accordo Interconfederale del 9 giugno 2004, diretto a stabilire una regolamentazione generale a livello nazionale dell'istituto. Alla contrattazione collettiva è affidata la possibilità di adeguare od integrare i principi e i criteri definiti nell'Accordo. L'Accordo prevede che il telelavoro consegua ad una scelta volontaria del datore di lavoro e del lavoratore interessati, e non incide sullo status del telelavoratore. Per quanto attiene alle condizioni di lavoro, inoltre, si dispone che il telelavoratore fruisca dei medesimi diritti, garantiti dalla legislazione e dal contratto collettivo applicato, previsti per un lavoratore comparabile che svolge attività nei locali dell'impresa, nonché delle identiche tutele previste dalla normativa in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro. Si ricorda che l'art. 23 del D.Lgs. 80/2015 - attuativo della legge delega in materia di lavoro n. 183/2014 (cd. Jobs act) – ha introdotto benefici per i datori di lavoro privato che facciano ricorso al telelavoro per motivi connessi ad esigenze di cure parentali in forza di accordi collettivi: in questi casi i lavoratori ammessi al telelavoro sono esclusi dal computo dei limiti numerici previsti dalle leggi e dai contratti per l'applicazione di particolari normative o istituti.

Le amministrazioni pubbliche, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e al fine di conciliare i tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, stipulano **convenzioni con asili nido e scuole dell'infanzia** e organizzano, anche attraverso accordi con altre amministrazioni pubbliche, **servizi di supporto alla genitorialità**, aperti durante i periodi di chiusura scolastica (**comma 2**).

I nidi e i micronidi aziendali e interaziendali sono servizi per la prima infanzia (bambini da 0 a 3 anni) promossi da una o più aziende per accogliere - in via privilegiata, ma non necessariamente esclusiva - i figli dei lavoratori dipendenti. Sono in prevalenza localizzati nei luoghi di lavoro o nelle loro vicinanze. Le caratteristiche strutturali, organizzative ed educative che la struttura e l'organismo che la dirige devono possedere per ottenere

---

<sup>40</sup> Per completezza, si segnala la stipulazione di un Accordo nazionale sul telelavoro domiciliare e su un progetto sperimentale di telelavoro satellitare del 14 dicembre 2007, rinnovato il 15 ottobre 2014, stipulato tra l'INPS e le OO.SS., che indica la procedura da seguire per la realizzazione del telelavoro domiciliare, nonché del telelavoro satellitare (si veda anche la Circ. INPS 52/2015).

l'autorizzazione all'apertura ed al funzionamento sono contenute nelle leggi regionali di riferimento - o nelle delibere - che regolano i servizi integrativi per la prima infanzia. I nidi aziendali possono stipulare convenzioni con i Comuni di riferimento, nel caso accolgano bambini provenienti dalle liste d'attesa comunali. Non esiste una mappatura completa dei nidi aziendali presenti sul territorio nazionale. Nel 2011, la Regione Lombardia ha compiuto una ricognizione dei soggetti giuridici di diritto pubblico o privato (Comuni, ospedali, imprese di produzione e di servizi, Cooperative, Consorzi, ONLUS, Fondazioni, etc.) che operano in regione Lombardia e che abbiano volontariamente messo a disposizione dei propri dipendenti e collaboratori servizi di cura per l'infanzia. (Regione Lombardia, La mappatura degli asili aziendali in Lombardia, 2011).

La definizione degli **indirizzi per l'attuazione** delle misure previste dai commi 1 e 2 e per l'adozione di linee guida per l'organizzazione del lavoro è demandata ad una **direttiva del Presidente del Consiglio** sentita la Conferenza unificata (**comma 3**).

L'adeguamento degli ordinamenti degli **organi costituzionali** ai principi previsti dai suddetti commi 1, 2 e 3 avviene nell'ambito della loro autonomia (**comma 4**).

Il **comma 5** novella l'articolo 596 del Codice dell'ordinamento militare al fine di:

- **rifinanziare** per l'importo di 2 milioni di euro per l'anno 2015 e di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017 il Fondo per l'organizzazione e il funzionamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia destinati alla popolazione minorile presso enti e reparti del Ministero della difesa;

Alla copertura del relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione della quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione, programmazione 2014-2020.

- **specificare l'ambito soggettivo** di fruibilità dei servizi socio-educativi per la prima infanzia previsti presso enti e reparti del Ministero della difesa e finanziati attraverso le risorse del richiamato Fondo. In particolare, a seguito della novella in esame tali servizi sono a disposizione dei:
  - minori figli di dipendenti dell'Amministrazione della Difesa;
  - minori figli di dipendenti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato;
  - minori figli di dipendenti delle amministrazioni locali e da minori che non trovano collocazione nelle strutture pubbliche comunali.

In tema di **passaggio di personale tra amministrazioni diverse**, la dipendente vittima di violenza di genere inserita in specifici percorsi di protezione, debitamente certificata, 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 ove vi siano posti vacanti corrispondenti alla sua qualifica professionale (**comma 6**).

L'eventuale dissenso al **trasferimento del genitore dipendente di una pubblica amministrazione**, con figlio fino a tre anni, presso altra sede deve essere non solo motivato, ma anche **limitato a casi o esigenze eccezionali** (**comma 7**).

**Articolo 15**  
***(Procedimenti disciplinari del personale militare)***

L'**articolo 15** novella l'articolo 1393 del Codice dell'ordinamento militare (decreto legislativo n. 66 del 2010) che disciplina i **rapporti tra procedimenti disciplinari e procedimenti penali** riguardanti il **personale militare**.

Al riguardo, si ricorda che, nella previsione previgente, in base alla disposizione sopra richiamata (articolo 1393 del Codice dell'ordinamento militare) se per il fatto addebitato al militare è stata esercitata l'azione penale, ovvero è stata disposta dall'autorità giudiziaria una delle misure previste dall'articolo 915, comma 1 del Codice (fermo, arresto, misure cautelari coercitive limitative della libertà personale, misure cautelari interdittive o coercitive tali da impedire la prestazione del servizio, misure di prevenzione provvisorie, la cui applicazione renda impossibile la prestazione del servizio) il procedimento disciplinare non può essere promosso fino al termine di quello penale o di prevenzione e, se già iniziato, deve essere sospeso.

Nello specifico la modifica introdotta dall'articolo in esame ha esteso anche al personale militare la disciplina generale del pubblico impiego recata dal decreto legislativo n. 168 del 2001 in base al quale (articolo 55-ter) il procedimento disciplinare avente ad oggetto fatti in relazione ai quali sta procedendo l'autorità giudiziaria deve essere avviato, proseguito e concluso **anche in pendenza** del procedimento penale, salvo che sussistano particolari difficoltà nell'istruttoria per l'accertamento dei fatti.

**Articolo 16**  
**(Procedure e criteri comuni per l'esercizio di deleghe legislative di semplificazione)**

L'**articolo 16** definisce i **principi e criteri comuni** e le disposizioni di **carattere procedurale** per l'adozione di **tre testi unici** nei seguenti settori:

- lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa;
- partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche;
- servizi pubblici locali di interesse economico generale.

I principi e criteri specifici delle tre deleghe sono contenuti, rispettivamente, negli articoli 17, 18 e 19.

Il **comma 1** indica l'**oggetto** (l'adozione di decreti legislativi di semplificazione) e i **termini** per l'esercizio delle deleghe: 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge (entro il **28 agosto 2016**) per i testi unici in materia di partecipazioni societarie e servizi pubblici locali. Per il testo unico in materia di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni si fa rinvio al diverso termine indicato all'articolo 17, cui si rimanda.

Il **comma 2** enuclea i principi e criteri direttivi generali che, soprattutto nel caso delle lettere a) ed e), sembrano piuttosto definire oggetto e finalità della delega:

- a) "elaborazione di un **testo unico** delle disposizioni in ciascuna materia, con le modifiche strettamente necessarie per il coordinamento delle disposizioni stesse, salvo quanto previsto nelle lettere successive": l'elaborazione di un testo unico in ciascuna materia definisce puntualmente l'oggetto della delega – al comma 1, alinea indicato più genericamente con riguardo a "decreti legislativi di semplificazione"; la precisazione relativa alle modifiche strettamente necessarie viene ribadita e circostanziata nella lettera b);
- b) "**coordinamento formale e sostanziale** del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche strettamente necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo": la lettera in esame riprende testualmente, con l'aggiunta dell'avverbio "strettamente", il principio generale di delega di cui alla lettera a-bis) del comma 3 dell'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, introdotta dall'articolo 1 della legge n. 246 del 2005;
- c) "**risoluzione delle antinomie** in base ai principi dell'ordinamento e alle discipline generali regolatrici della materia";
- d) "**indicazione esplicita delle norme abrogate**, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice

civile”: il citato articolo 15 dispone che “Le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore”;

- e) “aggiornamento delle procedure, prevedendo, in coerenza con quanto previsto dai decreti legislativi di cui all'articolo 1, la più estesa e ottimale **utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione**, anche nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa”.

Il **comma 3** contiene una norma di raccordo con gli articoli 17, 18 e 19, specificando che il Governo deve attenersi anche ai principi e criteri specifici ivi enucleati con riguardo alle tre deleghe sopra indicate.

Il **comma 4** disciplina le procedure per l'esercizio della delega:

- l'iniziativa spetta al Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con i Ministri interessati;
- la fase consultiva prevede l'acquisizione prima dei pareri della Conferenza unificata (sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali) e del Consiglio di Stato<sup>41</sup>, da esprimere entro 45 giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, e quindi dei pareri parlamentari, con il meccanismo del cosiddetto “doppio parere parlamentare”;
- qualora i pareri della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato ed i pareri parlamentari non vengano espressi nei termini, il Governo può comunque procedere nell'esercizio della delega;
- per quanto riguarda i pareri parlamentari, sono chiamate a pronunciarsi, in prima battuta, sia le Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari della Camera e del Senato sia la Commissione parlamentare per la semplificazione, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione: in questo caso sono chiamate a pronunciarsi soltanto le Commissioni competenti per materia, che hanno dieci giorni di tempo dalla nuova trasmissione per esprimersi sulle osservazioni del Governo;
- è previsto, infine, un meccanismo di scorrimento dei termini per l'esercizio della delega: “Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che

<sup>41</sup> Il parere del Consiglio di Stato sugli schemi di testi unici è previsto in via generale dall'articolo 16, primo comma, punto 3° del testo unico delle leggi sul consiglio di Stato, di cui al regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054.

precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni”.

I commi 5 e 6 investono l'attività regolamentare del Governo:

il **comma 5** autorizza il Governo all'adozione di un **regolamento di attuazione** del testo unico in materia di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, a norma dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (decreto del Presidente della Repubblica, previo parere del Consiglio di Stato), la cui necessità è strettamente correlata al carattere di innovatività del testo unico, soprattutto alla luce di quanto previsto dal successivo comma.

il **comma 6**, “conseguentemente all'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1”, autorizza il Governo ad adeguare la disciplina statale di natura regolamentare ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400. Il riferimento all'articolo 17 della legge n. 400 del 1988 sembrerebbe finalizzato al richiamo dei commi 1 (adozione di regolamenti governativi nella forma di decreti del Presidente della Repubblica), 2 (adozione di regolamenti di delegificazione nella forma di decreti del Presidente della Repubblica, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari) e 3 (regolamenti ministeriali), nel senso di prevedere che le diverse tipologie di atti regolamentari vengano modificati con atti dello stesso rango.

Si segnala infine che l'articolo 20, comma 3-*bis* della citata legge n. 59 del 1997 contiene un'altra disposizione di carattere generale sul riordino delle disposizioni di rango regolamentare: “ Il Governo, nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, completa il processo di codificazione di ciascuna materia emanando, anche contestualmente al decreto legislativo di riassetto, una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia, se del caso adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole secondo i criteri di cui ai successivi commi”.

Il **comma 7** delega il Governo all'adozione di uno o più decreti legislativi recanti **disposizioni integrative e correttive** di ciascuno dei testi unici adottati a norma del comma 1, entro 12 mesi dalla loro entrata in vigore e nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura previsti per l'esercizio della delega principale.

## **Articolo 17** **(Riordino della disciplina del lavoro pubblico)**

L'**articolo 17** individua (**comma 1**) 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** e dei connessi profili di organizzazione amministrativa, di cui alla autorizzazione di delega recata dall'art. 16.

I decreti delegati devono essere attuati entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore della legge in oggetto (e cioè entro il **28 febbraio 2017**). Le deleghe dell'articolo in esame possono essere anche esercitate congiuntamente con quelle inerenti la **dirigenza pubblica** (di cui al precedente articolo 11) mediante l'adozione di uno o più decreti legislativi, **a condizione** però che sia seguita la **specifica procedura** di razionalizzazione e semplificazione prevista dal precedente articolo 16 e che i decreti delegati siano adottati **entro 12 mesi** dalla data di entrata in vigore del provvedimento stesso, ossia entro il **28 agosto 2016 (comma 2)**.

In particolare la delega dovrà conformarsi ai seguenti **principi e criteri direttivi**:

- per quanto riguarda i concorsi pubblici, la previsione di meccanismi valutativi volti a valorizzare l'esperienza professionale acquisita da coloro che abbiano avuto rapporti di lavoro flessibile con le amministrazioni pubbliche e l'accentramento dei concorsi per tutte le amministrazioni pubbliche, con la revisione delle modalità di espletamento degli stessi e l'introduzione di strumenti atti a garantire l'effettiva segretezza dei temi d'esame e di forme di preselezione dei componenti le commissioni che ne garantiscano l'imparzialità. E' stato specificato che lo svolgimento dei concorsi, per tutte le amministrazioni pubbliche, in **forma centralizzata o aggregata**, deve essere condotto **in ambiti territoriali** sufficientemente ampi da garantire adeguate partecipazione ed economicità delle svolgimento della procedura concorsuale, e con applicazione di criteri di valutazione uniformi, per assicurare **omogeneità qualitativa e professionale** in tutto il territorio nazionale per funzioni equivalenti. Inoltre, è stato precisato che la gestione dei concorsi per il reclutamento del personale degli enti locali debba avvenire **a livello provinciale**. Infine, si definiscono i limiti assoluti e percentuali (in relazione al numero dei posti banditi) per i soggetti idonei non vincitori di concorso, nonché, per le p.a. aventi graduatorie in vigore alla data di approvazione del decreto legislativo di attuazione della delega di cui al comma in esame, l'introduzione di specifiche norme transitorie finalizzate esclusivamente all'assunzione dei vincitori di pubblici concorsi (con



graduatorie approvate e pubblicare entro il 28 agosto 2015 (**comma 1, lettere a) e c)**<sup>42</sup>;

- la previsione di **prove concorsuali specifiche** al fine di privilegiare l'accertamento della **capacità** dei candidati di utilizzare e applicare a problemi specifici e casi concreti nozioni teoriche, con possibilità di concentrare la valutazione dei titoli e le prove concorsuali relative a diversi concorsi (**comma 1, lettera b)**;
- soppressione del requisito del voto minimo di laurea per la partecipazione ai concorsi nella p.a. (**comma 1, lettera d)**;
- la specifica previsione a livello legislativo dell'accertamento della **conoscenza della lingua inglese e di altre lingue**, quale requisito di partecipazione al concorso o titolo di merito valutabile dalle commissioni giudicatrici, secondo modalità definite dal bando anche in relazione ai posti da coprire (**lettera e)**;
- la **valorizzazione** del titolo di **dottore di ricerca** (**lettera f)**;
- l'introduzione di un sistema informativo nazionale volto ad orientare la programmazione delle assunzioni (**comma 1, lettera g)**;
- l'attribuzione all'A.R.A.N. di maggiori compiti di supporto tecnico, anche ai fini della **contrattazione integrativa**. Tale attribuzione deve essere effettuata con le risorse attualmente disponibili e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Oltre a ciò, vengono attribuite all'AR.A.N. anche le funzioni di **controllo sull'utilizzo delle prerogative sindacali**, nonché di funzioni di supporto tecnico alle amministrazioni rappresentate nelle funzioni di **misurazione e valutazione della performance** (**comma 1, lettera h)**;
- la rilevazione delle competenze dei lavoratori pubblici (**comma 1, lettera i)**;
- la riorganizzazione delle funzioni di accertamento medico legale in caso di assenze per malattia, con l'attribuzione all'I.N.P.S. delle relative competenze (**comma 1, lettera l)**;

---

<sup>42</sup> Si ricorda che l'articolo 2, comma 1, lettera h), della L. 15/2009, sull'ottimizzazione del lavoro pubblico, conteneva una delega al fine dell'introduzione di strumenti idonei ad assicurare una più efficace organizzazione delle procedure concorsuali su base territoriale, conformemente al principio della parità di condizioni per l'accesso ai pubblici uffici, da garantire, mediante specifiche disposizioni del bando, con riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, quando tale requisito sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato. Tale criterio è stato attuato con l'articolo 51 del D.Lgs. 150/2009 (che ha introdotto il comma 5-terarticolo 35 del D.Lgs. 165/2001).

- la definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati in base agli effettivi fabbisogni (**comma 1, lettera m**);
- la nomina, da parte del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di una **Consulta nazionale**, al fine di garantire un'efficace integrazione nelle ambiente di lavoro delle persone **disabili**, avente il compito di elaborare piani al fine di ottemperare gli obblighi contenuti nella disciplina sul collocamento dei disabili (di cui alla L. 68/1999), nonché di prevedere interventi straordinari per l'adozione di accomodamenti ragionevoli nei luoghi di lavoro nel rispetto della disciplina relativa al principio di parità di trattamento delle persone con disabilità (di cui all'articolo 3, comma 3-*bis*, del D.Lgs. 216/2003) e di monitorare l'obbligo di trasmissione annuale delle p.a: alla Consulta delle comunicazioni relative ai posti riservati ai lavoratori disabili non coperti da un programma di copertura delle quote di riserva previste dalla legislazione vigente (**comma 1, lettera n**)<sup>43</sup>;
- la disciplina delle forme di **lavoro flessibile**, con individuazione di limitate e tassative fattispecie, caratterizzate dalla compatibilità con la peculiarità del rapporto di lavoro pubblico, anche al fine di **prevenire il precariato** (**comma 1, lettera o**);
- la promozione del **ricambio generazionale** mediante la riduzione, su base volontaria, dell'orario di lavoro e della retribuzione del personale in procinto di essere collocato a riposo, garantendo, attraverso la contribuzione volontaria ad integrazione, la possibilità di conseguire l'invarianza della contribuzione previdenziale, al fine di favorire l'assunzione anticipata di nuovo personale, nel rispetto della normativa vigente in materia di vincoli assunzionali (**comma 1, lettera p**);
- il progressivo superamento della dotazione organica come limite e parametro di riferimento per le assunzioni, anche al fine di facilitare i processi di mobilità (**comma 1, lettera q**);

<sup>43</sup> Il richiamato articolo 3, comma 3-bis, del D.Lgs. 216/2003 stabilisce l'obbligo per i datori di lavoro pubblici e privati, al fine di garantire il rispetto del principio della parità di trattamento delle persone con disabilità, ad adottare accomodamenti ragionevoli, come definiti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata ai sensi della L. 18/2009, n. 18, nei luoghi di lavoro, per garantire alle persone con disabilità la piena eguaglianza con gli altri lavoratori. I datori di lavoro pubblici devono provvedere all'attuazione del presente comma senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. Si ricorda, inoltre, che gli articoli da 1 ad 11 del D.Lgs. 151/2015, emanato in attuazione della delega di cui alla L. 183/2014 (cd. *jobs act*), ha apportato alcune modifiche alla disciplina sul collocamento delle persone disabili, di cui alla L. 68/1999.

- la semplificazione delle norme sulla **valutazione dei dipendenti pubblici**, sul riconoscimento del merito e sui meccanismi di premialità, sviluppando in particolare sistemi per la misurazione dei risultati raggiunti (dall'organizzazione e dai singoli dipendenti) nonché di razionalizzazione e integrazione dei sistemi di valutazione, anche al fine della migliore valutazione delle politiche. Oltre a ciò, è stato disposto il 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) e la riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio (**comma 1, lettera r**)<sup>44</sup>;
- l'introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti, finalizzate ad accelerare e rendere concreta e certa nei tempi l'azione disciplinare (**comma 1, lettera s**);
- il rafforzamento del principio di separazione tra indirizzo politico amministrativo e gestione, con conseguente responsabilità amministrativo-contabile dei dirigenti per l'attività gestionale, mediante esclusiva imputabilità agli stessi della responsabilità amministrativo-contabile per la gestione (**comma 1, lettera t**);
- la razionalizzazione dei flussi informativi dalle amministrazioni pubbliche alle amministrazioni centrali, e concentrazione degli stessi in ambiti temporali definiti (**comma 1, lettera u**);
- riconoscimento, alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano, della **potestà legislativa in materia di lavoro del proprio personale dipendente**, nel rispetto della disciplina nazionale sull'ordinamento del personale alle dipendenze delle p.a., dei principi di coordinamento della finanza pubblica (anche con riferimento alla normativa volta al contenimento del costo del personale), nonché dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (**comma 1, lettera v**);
- la **nomina** (da parte delle amministrazioni pubbliche con più di 200 dipendenti, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente) al fine di garantire un'efficace integrazione in ambiente di lavoro di persone con

---

<sup>44</sup> Si ricorda, al riguardo, che disposizioni relative alla valutazione della *performance* dei lavoratori pubblici sono contenute negli articoli da 2 a 14 del D.Lgs. 150/2009.

disabilità, di un **responsabile dei processi di inserimento**, definendone i compiti, con particolare riferimento alla garanzia dell'accomodamento ragionevole previsione dell'obbligo di trasmissione annuale non solo della comunicazione relativa alle scoperture di posti riservati ai lavoratori disabili, ma anche di una successiva dichiarazione relativa a tempi e modalità di copertura della quota di riserva prevista dalla normativa vigente, nel rispetto dei vincoli normativi assunzionali delle amministrazioni pubbliche. Sono inoltre previste adeguate sanzioni per il mancato invio della richiamata dichiarazione, anche in termini di avviamento numerico di lavoratori con disabilità da parte del centro per l'impiego territorialmente competente (**comma 1, lettera z**).

Infine, il **comma 3** interviene sulla disposizione (di cui all'articolo 5, comma 9, terzo periodo, del DL 95/2912) che consentiva l'attribuzione di **incarichi pubblici** a **pensionati** esclusivamente a titolo gratuito e per la durata massima di un anno con la stessa amministrazione. In particolare, il nuovo testo prevede che le collaborazioni e gli incarichi che non assumano **carattere dirigenziale o direttivo** non siano soggetti (ferma restando la gratuità) al limite di durata di un anno.

**Articolo 18**  
***(Riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle  
amministrazioni pubbliche)***

L'**articolo 18** reca gli specifici criteri di delega per il riordino della **disciplina delle partecipazioni societarie** delle amministrazioni pubbliche. **Tali criteri sono integrati** dai criteri generali per l'esercizio della delega – criteri comuni alle tre deleghe recate dagli articoli da 17 a 19 - indicati nell'articolo 16<sup>45</sup>.

La delega prefigurata dall'articolo in esame – la cui finalità è di garantire la chiarezza e la semplificazione normativa, cui si aggiunge quella di tutelare e stimolare la concorrenza - interviene su un **quadro normativo** che al momento si presenta **complesso e diversificato**.

Come meglio si precisa più avanti, il panorama economico italiano risulta caratterizzato da una presenza numericamente diffusa ed economicamente rilevante di società partecipate da soggetti pubblici. Il modello giuridico ed organizzativo giuridico di riferimento è **eterogeneo e frammentato**, composto da un ampio novero di disposizioni che si sono susseguite in particolare negli ultimi anni, rendendo sempre più speciale la cornice normativa rispetto alla disciplina generale codicistica delle società. Accanto a società a partecipazione pubblica operanti in regime di mercato ed aventi forma e sostanza privatistica, coesistono infatti, e sono più frequenti, società a controllo pubblico che - pur avendo una veste giuridica privatistica - svolgono compiti e funzioni di natura pubblicistica, configurabili come veri e propri enti pubblici in forma societaria ovvero, in termini più generici, come organismi di diritto pubblico, assoggettati a regole di gestione e di controllo e al rispetto dei vincoli finanziari operanti per le amministrazioni pubbliche.

La nuova disciplina delle società a partecipazione pubblica andrà predisposta sulla base dei seguenti principi di delega:

- differenziazione delle **tipologie societarie** in relazione a tre diversi elementi, costituiti rispettivamente dalle attività svolte, dagli interessi pubblici di riferimento e dalla quotazione in borsa<sup>46</sup> con applicazione di distinte

---

<sup>45</sup> Che, si rammenta, prevede l'elaborazione di un testo unico delle disposizioni in ciascuna delle materie previste negli articoli suddetti (lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, partecipazioni societarie e servizi pubblici locali), con: le modifiche strettamente necessarie per il coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, le modifiche strettamente necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo; la risoluzione delle antinomie in base ai principi dell'ordinamento e alle discipline generali regolatrici della materia; l'indicazione esplicita delle norme abrogate.

<sup>46</sup> Al momento sussistono 3 società per azioni quotate, partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze, costituite dall'Enel s.p.a., dall'Eni s.p.a e da Finmeccanica s.p.a.

discipline, derogando 'proporzionalmente' alla disciplina privatistica (quindi, sembra da presumere, incidendo in qualche misura sull'autonomia imprenditoriale), ivi compresa quella in materia di organizzazione e crisi d'impresa (**lettera a**);

Si rammenta che le attuali tipologie societarie possono distinguersi in: società di capitali, nella forma sia di società per azioni - a loro volta articolate in società totalmente pubbliche ad unico socio o a pluralità di soci pubblici, miste a prevalenza pubblica e miste a prevalenza privata – che di società a responsabilità limitata; società cooperative o consorzi (articolo 2511 c.c.); aziende speciali e istituzioni (articolo 114 D.Lgs. 267/2000); consorzi e fondazioni (c.c. ed art.5 ed articolo 31 TUEL).

- ridefinizione delle regole, delle condizioni e dei limiti per la **costituzione di società** o per l'assunzione o il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche. Ciò allo scopo di razionalizzare il sistema nel suo complesso, applicando criteri organizzativi di economicità e di efficienza (**lettera b**).

Come meglio si dettaglia più avanti, su tale aspetto sono finora intervenute diverse disposizioni, tra loro spesso sovrapposte, le principali delle quali sono individuabili: nell'articolo 13 del decreto legge n. 223 del 2006<sup>47</sup> che ha vietato la partecipazione per società strumentali; nell'articolo 3 della legge finanziaria 2008<sup>48</sup> in cui si prevede che le amministrazioni pubbliche non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società; da ultimo, nel comma 611 della legge di stabilità 2015<sup>49</sup> che ha individuato alcune fattispecie comportanti l'obbligo di soppressione di società o dismissione di partecipazioni nelle stesse (come peraltro già operato con riguardo a diverse fattispecie dal comma 555 della legge di stabilità 2014<sup>50</sup>);

- definizione di un preciso regime che regoli le **responsabilità degli amministratori** degli enti partecipanti e degli organi di gestione e del personale delle società partecipate (**lettera c**);
- individuazione dei **requisiti** dei candidati e dei **componenti degli organi di amministrazione** e controllo societario, anche al fine di garantirne l'autonomia rispetto agli enti proprietari (**lettera d**);
- razionalizzazione e rafforzamento dei **criteri pubblicistici** per gli acquisti e il reclutamento del personale, per i vincoli alle assunzioni e le politiche retributive, al fine di contenere i costi e di introdurre criteri obiettivi di

<sup>47</sup> Convertito dalla legge n.248 del 2006.

<sup>48</sup> Legge n.244 del 2007.

<sup>49</sup> Legge n.190 del 2014.

<sup>50</sup> Legge n.147 del 2013.

valutazione che siano rapportati ai valori anche economici della gestione. A tal fine i risultati economici dovranno rilevare per la determinazione della parte variabile del compenso degli amministratori (**lettera e**);

- promozione della **trasparenza** e dell'**efficienza** attraverso l'unificazione, la completezza e la massima intelligibilità dei dati economico-patrimoniali e dei principali indicatori di efficienza (**lettera f**);
- attuazione dell'articolo 151, comma 8, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di consolidamento delle partecipazioni nei bilanci degli enti proprietari (**lettera g**).

La norma citata dispone che gli enti locali approvino, entro il 30 settembre di ogni anno, il bilancio consolidato con i bilanci dei propri organismi e enti strumentali e delle società controllate e partecipate, attenendosi ai principi contabili stabiliti da uno specifico allegato (n.4/4) del decreto legislativo 118/2011, che ha dettato la nuova disciplina dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi.

- eliminazione delle **sovrapposizioni tra il regime privatistico e quello pubblicistico** nella regolamentazione di istituti ispirati alle medesime esigenze di disciplina e controllo (**lettera h**);
- possibilità di piani di rientro, ed eventuale commissariamento per le società con **disavanzo di bilancio** (**lettera i**). Questa previsione sembra volta a prevenire il fallimento della società interessata, in quanto permetterebbe di intervenire prima che esso si verifichi prevedendo la gestione del piano da parte di un soggetto terzo, estraneo alla società. L'intervento del commissario nella società in disavanzo sostituirebbe quello dell'amministratore, che attualmente è l'organo che gestisce il rientro dai debiti e dalle passività della partecipata;
- **regolazione dei flussi finanziari** tra ente partecipante e società partecipata secondo il criterio di parità di trattamento tra imprese pubbliche e private e operatore di mercato. Ciò, sembra da ritenersi, ai fini del rispetto dei principi comunitari di tutela della concorrenza, allo scopo di non incorrere, ad esempio, nelle ipotesi di influenza dominante o di aiuto di stato ai sensi del diritto europeo (**lettera l**).

Da ultimo, la **lettera m**) reca **sette principi** di delega che fanno invece riferimento alle **sole società partecipate dagli enti locali**, prevedendo:

- la definizione dei criteri di scelta della **forma societaria** più adeguata e per l'internalizzazione delle attività per le società che gestiscono servizi

strumentali e funzioni amministrative, nonché indicazione dei criteri per l'assunzione e la razionalizzazione delle partecipazioni, anche in relazione al numero dei dipendenti ed al fatturato (n. 1);

- la definizione dei criteri e strumenti di gestione applicabili alle società locali che gestiscono servizi pubblici di interesse generale affinché - in linea con la normativa europea - il perseguimento dell'interesse pubblico sia garantito senza creare effetti distorsivi sulla **concorrenza**. E' previsto che la tutela dell'interesse pubblico sia perseguita attraverso forme di controllo sulla gestione e sulla qualità dei servizi, sulla base di **contratti di servizio** e di "**carte dei diritti**" degli utenti (n. 2);
- la **razionalizzazione delle partecipazioni** societarie degli enti attraverso processi di aggregazione o attraverso la riduzione dell'entità e del numero delle partecipazioni stesse. La norma dovrà rafforzare le misure volte a garantire che gli obiettivi di efficienza, qualità ed economicità siano effettivamente perseguiti, e che nei rapporti finanziari tra enti locali e società partecipate siano rispettati gli equilibri di finanza pubblica e i principi di trasparenza amministrativa (n. 3);
- con riferimento alla promozione della **trasparenza**, previsione della pubblicazione sul sito *internet* dell'ente dei dati economico patrimoniali, sulla base di modelli generali che ne consentano il confronto, anche ai fini del rafforzamento dei processi di armonizzazione dei sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche e delle società partecipate<sup>51</sup> (n. 4);
- introduzione di un **sistema sanzionatorio**, anche mediante riduzione dei trasferimenti statali, per gli enti che non diano attuazione ai principi di delega recati dall'articolo in esame (n. 5);
- l'introduzione di strumenti volti alla **tutela occupazionale** nei processi di ristrutturazione e privatizzazione delle società (n. 6);
- la revisione degli obblighi di **rendicontazione** delle società partecipate nei confronti degli enti locali soci, mediante elementi che rendano analizzabili e confrontabili i dati economici e industriali del servizio e gli obblighi di servizio

<sup>51</sup> Benché non citato espressamente in delega, il riferimento è da intendersi all'attuazione in corso della nuova disciplina contabile recata dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi.



pubblico imposti e gli standard di qualità, anche attraverso l'adozione di **contabilità separate (n. 7)**.

## Il quadro normativo

Come all'inizio accennato, la delega è volta ad intervenire in un **settore**, quello della partecipazione azionaria pubblica, **largamente diffuso** nell'economia italiana, che da tempo registra una **presenza consistente di società partecipate da soggetti pubblici**, presenza che nell'ultimo decennio si è ampliata, prevalentemente a causa dell'aumento del numero delle società controllate da amministrazioni regionali e locali. Una complessiva rilevazione sul fenomeno delle società partecipate è contenuta nel [Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche](#) elaborato dal Ministero dell'economia e finanze, diffuso nel luglio 2014 e relativo all'anno 2012.

Il Rapporto fornisce una articolata mappatura del numero e delle caratteristiche delle società, facendo seguito al [precedente rapporto](#) relativo all'anno 2011, nel quale si dava anche conto dello stato di "salubrità" degli *asset* pubblici in quanto, si affermava, essi possono giocare un ruolo importante per il contenimento del *deficit*, per la riduzione del debito pubblico e contribuire alla crescita economica del Paese. Il numero di società partecipate dalle pubbliche amministrazioni ammonta nel 2012 a 8.146, con un aumento di circa 800 unità rispetto all'anno precedente; di tale numero, la gran parte concerne le partecipate dalle amministrazioni locali, pari a poco più di 7.700 unità, cui seguono circa 420 società cui partecipano le amministrazioni centrali, mentre le restanti unità fanno riferimento agli enti di previdenza e ad altre particolari tipologie di amministrazioni. Quanto al numero e natura delle partecipazioni, quelle dirette sono circa 29mila, e quelle indirette circa 8.800.

Quanto agli aspetti ordinamentali su cui interviene la delega regata dall'articolo 18 in commento, va rammentato come per le società pubbliche il **quadro giuridico** di riferimento è composto da numerose **disposizioni speciali** che si intrecciano con la **disciplina codicistica** di carattere generale, componendo in tal modo un assetto normativo eccessivamente eterogeneo.

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

**Il legislatore è intervenuto più volte** su tale fenomeno, dettando disposizioni che interessano ora ai fini della nuova disciplina prefigurata dalla gran parte dei principi e criteri direttivi della delega e che in rapida sintesi – e con riferimento circoscritto per ovvi motivi di brevità all'ultimo triennio - possono raggrupparsi su **tre diversi ambiti d'intervento**.

### ***Il contenimento della spesa***

Il **primo** è costituito dal **contenimento** della **spesa per amministratori e dipendenti** nel cui ambito a decorrere dal 2014 è stato introdotto un obbligo generale di trasparenza sulle **spese di personale** per tutte le società partecipate dalle amministrazioni pubbliche – salvo quelle quotate ovvero che emettano strumenti finanziari quotati nei mercati – stabilendo con l'articolo 2 del decreto-legge n.101 del 2013 che le stesse debbano comunicare annualmente al Dipartimento della funzione pubblica ed al Ministero dell'economia il costo annuo del personale. Uno specifico vincolo è stato inoltre disposto dall'articolo 4 del decreto-legge n.138 del 2011 alle partecipate che gestiscono servizi pubblici locali, stabilendo che le stesse adottino per il reclutamento del personale – pena il divieto di assunzioni – i medesimi principi che regolano il reclutamento del personale nelle amministrazioni pubbliche.

Per quanto concerne gli **amministratori**, oltre a numerose disposizioni introdotte a decorrere dal 2007 su inconferibilità ed incompatibilità di incarichi, di recente ridefinite ed implementate con il decreto legislativo n. 39 del 2013, l'articolo 4 del decreto-legge n. 95 del 2012 ha stabilito che per le società controllate dalle amministrazioni pubbliche i consigli di amministrazione debbano essere composti da non più di cinque membri, ovvero da non più di tre se il fatturato delle stesse sia per più del 90 per cento costituito da prestazioni di servizi a favore di pubbliche amministrazioni. Quanto al trattamento economico, la disciplina originariamente stabilita dall'articolo 23-*bis* del decreto-legge n. 201 del 2011, che poneva il limite massimo del compenso annuo previsto per il primo presidente di Corte di cassazione, è stata ridefinita dall'articolo 13 del decreto-legge n. 66 del 2014, con il quale è stato fissato, per le società a partecipazione pubblica (non quotate) il limite dei 240mila euro annui, sia per gli amministratori con deleghe che per i dipendenti. Tale disposizione precisa inoltre che nei confronti degli interessati (sia amministratori che dipendenti) sono cumulate, oltre alle somme erogate dalle amministrazioni, anche quelle provenienti da società partecipate in via diretta od indiretta dalle stesse.

Il **secondo** ambito attiene alla riduzione delle **spese di funzionamento**, ad iniziare dall'articolo 6 del decreto-legge n. 78 del 2011, in base al quale le società inserite nel conto economico della p.a. sono state assoggettate ai principi di riduzione delle spese per taluni consumi intermedi (pubblicità, sponsorizzazioni ed altro) valevoli per le amministrazioni pubbliche, stabilendo che i conseguenti risparmi di spesa debbano essere distribuiti ai soci a titolo di dividendo.

Successivamente, alle società a totale partecipazione pubblica sono state estese dall'articolo 1 del decreto-legge n. 95 del 2012, per specifici settori merceologici, le procedure centralizzate di acquisto valide per tutte le amministrazioni, vale a dire all'obbligo del ricorso alla Consip. Da ultimo, l'articolo 20 del decreto-legge n. 66 del 2014 ha disposto per il biennio 2014-2015, con riferimento alle società non quotate totalmente partecipate dallo Stato, una riduzione dei costi operativi del 6,5 per cento rispetto ai risultati del 2013.

### ***La razionalizzazione del settore***

Un **terzo** filone riguarda infine la **razionalizzazione e la riduzione del numero delle società**. Questo muove dalla constatazione che con la diffusione delle partecipate si è realizzato – in particolare con riguardo alle partecipate delle regioni ed enti locali – un processo di esternalizzazione in forma societaria di funzioni di natura amministrativa. Processo che si è interrotto nella legislazione più recente, a partire dalla legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008) già citata, che all'articolo 3 (commi 27-29), ha posto il divieto di costituire di società aventi ad oggetto la produzione di beni e servizi non strettamente necessarie al perseguimento delle proprie finalità istituzionali. A tale primo intervento hanno poi fatto seguito le norme contenute nell'articolo 1, commi da 550 a 569 della legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014) e, da ultimo, quelle recate dall'articolo 1, commi 611-614, della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015): queste prevedono un processo di riorganizzazione delle partecipate degli enti territoriali e di altri organismi pubblici (università, autorità portuali ed altri), con l'obiettivo di ridurre il numero delle società entro il 31 dicembre 2015.

In tale ambito confluisce anche il [programma](#)<sup>52</sup>, predisposto nel mese di agosto 2014 dal **Commissario** per la razionalizzazione della spesa pubblica ai sensi nell'articolo 23 del decreto-legge n. 66 del 2014, con il quale si è conferito allo stesso un intervento ricognitivo e propositivo – espresso nel programma suddetto – volto alla razionalizzazione, anche ai fini di una loro valorizzazione industriale, delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali.

Il Commissario ha utilizzato i dati forniti dal MEF nel Rapporto prima citato per analizzare le circa 7.700 società partecipate dagli enti locali. Secondo le sue rilevazioni, i servizi pubblici di rilevanza economica e rete (elettricità, acqua, gas, rifiuti e trasporto) rappresentano il 23% del numero totale delle società ed il 60% del valore della produzione. Ammonta invece al 42% il numero delle società che svolgono servizi pubblici privi di rilevanza economica, mentre il 13% svolge servizi strumentali per l'ente pubblico di riferimento. Il 22% svolge attività di vendita di beni e servizi in mercati concorrenziali. Con riferimento all'anno 2012 le perdite censite sono state di circa 1.200 milioni, parte

---

<sup>52</sup> Si rammenta che l'articolo 23 del D.L. n.66 prevede che il programma di razionalizzazione approntato dal Commissario per la razionalizzazione della spesa sia reso operativo e vincolante per gli enti locali, anche ai fini di un suo inserimento nell'ambito del patto di stabilità e crescita interno, con il disegno di legge di stabilità per il 2015.

consistente delle quali derivanti dal settore del trasporto pubblico (per 300 milioni, di cui la metà relative all'ASTAC di Roma).

### ***Le società partecipate dagli enti locali***

Per completare la ricognizione degli assetti economici e normativi delle società partecipate – ricognizione che appare utile ai fini della delega in esame, che investe tale fenomeno nella sua interezza – occorre segnalare come le **maggiori criticità** sembrano attenersi al settore degli **organismi partecipati dagli enti territoriali**. Sugli stessi si è in particolare espressa con diversi rilievi la **Corte dei conti**, sia con una specifica indagine condotta nel 2010<sup>53</sup> sia, più recentemente, nell'ambito del [Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica](#) di maggio 2013.

La magistratura contabile rileva che nell'ambito dei controlli dei rapporti finanziari tra ente locale/società partecipata sono emerse varie anomalie, quali forme di irregolarità contabile (es.: utilizzo diverso da quello consentito dalla legge di plusvalenze da alienazioni create fittiziamente attraverso cessioni a società), forme di elusione dei vincoli all'indebitamento (es: alienazioni infragruppo in cui è la società che finanzia l'ente locale indebitandosi), situazioni che pongono a rischio l'equilibrio finanziario dell'ente (es.: inesigibilità dei crediti nei confronti di una società in costante situazione di perdita). Tra le più gravi patologie, la presenza di una massa creditizia vantata dalla società in misura superiore ai debiti (residui passivi) dell'ente locale, ad esempio, in presenza di sottostima da parte dell'ente locale dei corrispettivi dei contratti di servizio, con il formarsi di una rischiosa situazione di squilibrio finanziario dell'ente.

**Ulteriori analisi** sono state più recentemente prodotte dal giudice contabile sia nel giugno del 2014, quando la Corte dei conti - Sezione Autonomie ha presentato il 6 giugno 2014 al Parlamento una [Relazione sugli Organismi partecipati dagli Enti territoriali](#), sia, da ultimo, nel 2015, con una ulteriore [Relazione](#) presentata il 22 luglio 2015, ai cui contenuti in questa sede si rinvia.

<sup>53</sup> CORTE dei CONTI, *Indagine sul fenomeno delle partecipazioni in società ed altri organismi da parte di comuni e province* - approvata nell'adunanza del 22 giugno 2010. L'indagine, riferita all'arco temporale *dal 2005 al 2008*, con analisi finanziarie fino al 2009. Deliberazione n. 14/SEZAUT/2010/FRG.

**Articolo 19**  
**(Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale)**

L'**articolo 19** reca una delega legislativa al Governo per il riordino della disciplina dei **servizi pubblici locali d'interesse economico generale**.

L'esercizio della delega – da attuare sulla base dei principi e criteri generali indicati all'art. 16 (per la semplificazione normativa) e di quelli dettati dall'articolo in esame, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge (entro il 28 agosto 2016) - è finalizzata al riordino della disciplina generale in materia di servizi pubblici locali di interesse economico generale.

I principi e criteri direttivi di carattere generale indicati dall'art. 16 (deleghe per la semplificazione normativa) prevedono:

- l'elaborazione di un testo unico delle disposizioni in ciascuna materia, con le modifiche strettamente necessarie per il coordinamento delle disposizioni stesse, salvo quanto previsto nelle lettere successive;
- coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche strettamente necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;
- risoluzione delle antinomie in base ai principi dell'ordinamento e alle discipline generali regolatrici della materia;
- indicazione esplicita delle norme abrogate, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile;
- aggiornamento delle procedure, prevedendo, in coerenza con quanto previsto dai decreti legislativi di cui all'articolo 1, la più estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, anche nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa.

Conseguentemente all'adozione dei decreti legislativi il Governo è inoltre autorizzato ad adeguare la disciplina statale di natura regolamentare, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (art. 16, comma 6).

Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi inoltre, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura di cui al citato art. 16, uno o più decreti legislativi integrativi e correttivi (art. 16, comma 7).

**L'oggetto di delega**

La delega si riferisce dunque ai servizi pubblici **locali "d'interesse economico generale"**.

I servizi pubblici locali, in base al Testo unico degli enti locali (art. 112 del decreto legislativo n. 267 del 2000), sono definiti servizi che hanno per oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.

A sua volta, la disciplina sui servizi pubblici in sede UE fa, di norma, riferimento ai **servizi di interesse generale** che possono avere **natura economica (SIEG) e non economica (SINEG**, come le attività di carattere sociale o quelle svolte nell'esercizio di prerogative dei pubblici poteri).

Da più parti è stata sottolineata la natura evolutiva di tali nozioni, considerato – come evidenziato nel Protocollo sui servizi di interesse generale, allegato al Trattato di Lisbona - — il “ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale”, facendo in modo che siano il più vicini possibile alle esigenze degli utenti. Al contempo, il suddetto Protocollo richiama la diversità tra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse nonché l'esigenza di un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente.

Nella comunicazione della Commissione europea sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale (2012/C 8/02) è dunque posto in evidenza come la **nozione di servizio di interesse economico generale sia un concetto in evoluzione**, che dipende, tra l'altro, dalle esigenze dei cittadini, dagli sviluppi tecnologici e del mercato e dalle preferenze sociali e politiche nello Stato membro interessato. Taluni SIEG possano essere forniti da imprese pubbliche o private senza ricevere un sostegno finanziario specifico dalle autorità degli Stati membri; altri servizi possono invece essere prestati solo se le autorità offrono una compensazione finanziaria al fornitore. La Corte di giustizia ha stabilito che i servizi di interesse economico generale sono servizi che presentano caratteri specifici rispetto alle altre attività economiche. In assenza di specifiche norme dell'Unione che definiscono il campo di applicazione per l'esistenza di un SIEG, gli **Stati membri dispongono dunque di un ampio margine di discrezionalità nel definire un determinato servizio come servizio di interesse economico generale** e nel compensare il prestatore del servizio. Le competenze della Commissione europea a tale riguardo si limitano alla verifica di errori manifesti compiuti dagli Stati membri nel definire un servizio come SIEG e alla valutazione degli eventuali aiuti di Stato connessi alla compensazione. Nel caso esistano norme specifiche dell'Unione, la discrezionalità degli Stati membri è soggetta ad esse, fatto salvo il dovere della Commissione di valutare se il SIEG è stato correttamente definito ai fini del controllo sugli aiuti di Stato. La Commissione europea ha sottolineato inoltre come i servizi qualificati come servizi di interesse economico generale debbano essere destinati ai cittadini o essere nell'interesse dell'intera società.

## **Principi e criteri direttivi**

Di seguito sono illustrati i **principi e criteri direttivi specifici**, stabiliti dall'articolo in esame, cui il Governo è chiamato ad attenersi in sede di attuazione della delega.

### ***L'individuazione delle attività di interesse generale***

In primo luogo, è attribuita ai **comuni ed alle città metropolitane**, quale **funzione fondamentale**, l'**individuazione delle "attività di interesse**

**generale".** Queste sono intese come attività il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni della comunità locale in condizioni di accessibilità, fisica ed economica, di continuità e di non discriminazione, e ai migliori livelli di qualità e sicurezza anche al fine di garantire omogeneità dello sviluppo e coesione sociale. Tali funzioni sono esercitate nel rispetto dei principi e dei criteri dettati dalla normativa dell'UE e dalla legge statale (**lettera a**).

Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, rientra negli ambiti di competenza legislativa statale la definizione delle funzioni fondamentali di comuni, città metropolitane e province.

Attualmente, nell'ambito delle funzioni fondamentali dei **comuni** (individuate dal co. 27, art. 14 DL 78/2010 come modificato, in particolare, dal DL 95/2012), è ricompresa l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale (lett. *b*).

Il testo unico degli enti locali - TUEL (D.Lgs. 267/2000, art. 13), a sua volta, prevede, in via generale, che spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

A loro volta, nel quadro delle funzioni fondamentali proprie delle **città metropolitane**, in base alla legge 56/2014, rientra la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; la città metropolitana può, previa 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.

### ***Regimi di esclusiva e diritti speciali***

Tra i criteri cui deve informarsi il decreto di riordino è prevista la **soppressione**, previa ricognizione, **dei regimi di esclusiva**, comunque denominati, non conformi ai principi generali in materia di concorrenza "e comunque non indispensabili per assicurare la qualità e l'efficienza del servizio" (**lettera b**).

Riguardo al rilievo di tali fattispecie in relazione alla disciplina UE sugli aiuti di stato la giurisprudenza della Corte di Giustizia (a partire dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea del 19 maggio del 1993, c.d. sentenza Corbeau) ha posto in evidenza che il combinato disposto dei paragrafi 1 e 2 dell'articolo 86 TFUE consente «agli Stati membri di conferire ad imprese, cui attribuiscono la gestione di servizi di interesse economico generale, diritti esclusivi che possono impedire l'applicazione delle norme del Trattato in materia di concorrenza, nella misura in cui restrizioni alla concorrenza, o persino l'esclusione di qualsiasi concorrenza da parte di altri operatori economici, sono necessarie per garantire l'adempimento della specifica funzione attribuita alle imprese titolari dei diritti esclusivi.

Si prevede quindi (**lettera c**) che il decreto legislativo individui la disciplina generale in materia di **regolazione e organizzazione** dei servizi di interesse economico generale di ambito locale. In tale contesto, è previsto un espresso riferimento alla necessità di definire i criteri per l'attribuzione di **diritti speciali o esclusivi** assicurando il rispetto dei principi di adeguatezza, sussidiarietà e proporzionalità nonché la conformità alle direttive europee.

Nell'ambito della **disciplina normativa dell'UE** fino al 1996 l'espressione "**diritti speciali**" e "**diritti esclusivi**" era considerata pressoché equivalente; le due nozioni sono state poi oggetto di specificazione in particolare nella direttiva 94/46/CE della Commissione europea sulle comunicazioni via satellite e da ultimo nella direttiva trasparenza 111/2006.

In tale sede è stato precisato che per "**diritti esclusivi**" si intendono i diritti riconosciuti da uno Stato membro ad un'impresa mediante qualsiasi disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa che riservi alla stessa, con riferimento ad una determinata area geografica, la facoltà di prestare un servizio o esercitare un'attività.

Per "**diritti speciali**" si intendono i diritti riconosciuti da uno Stato membro ad un numero limitato di imprese mediante qualsiasi disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa che, con riferimento ad una determinata area geografica: limiti a due o più, senza osservare criteri di oggettività, proporzionalità e non discriminazione, il numero delle imprese autorizzate a prestare un dato servizio o una data attività; o designi, senza osservare detti criteri, varie imprese concorrenti come soggetti autorizzati a prestare un dato servizio o esercitare una data attività; o conferisca ad una o più imprese, senza osservare detti criteri, determinati vantaggi, previsti da leggi o regolamenti, che pregiudichino in modo sostanziale la capacità di ogni altra impresa di prestare il medesimo servizio o esercitare la medesima attività nella stessa area geografica a condizioni sostanzialmente equivalenti.

Riguardo al richiamo, nel testo in commento, ai principi di concorrenza, adeguatezza, sussidiarietà, anche orizzontale, e proporzionalità si ricorda che nel testo originario del disegno di legge si faceva riferimento alla "disciplina dell'Unione europea in materia di concorrenza" e nel corso dell'esame parlamentare sono stati invece esplicitati i principi cardine cui fare riferimento in sede attuativa della delega.

### *I servizi idrici*

Si dovrà altresì provvedere alla risoluzione delle antinomie normative in base ai principi del **diritto dell'Unione europea**, tenendo conto dell'**esito del referendum abrogativo del 2011**, con particolare riferimento alle società in partecipazione pubblica operanti nei **servizi idrici**. La risoluzione delle antinomie in base ai principi dell'ordinamento e alle discipline generali regolatrici della materia è criterio di delega previsto altresì, in via generale, dall'art. 16, co. 2, lett. c).

Infatti, con il *referendum* che si è svolto il 12 e 13 giugno 2011 è stato abrogato l'art. 23-*bis* del D.L. n. 112/2008 che aveva posto il principio della gara come regola generale degli affidamenti di servizi; successivamente la sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2012 ha dichiarato l'illegittimità delle



disposizioni adottate, dopo il *referendum* del giugno 2011, con l'art. 4 del D.L. n. 138/2011 e delle successive modificazioni, in quanto dirette sostanzialmente a reintrodurre la disciplina abrogata dalla volontà popolare col suddetto *referendum* (v. *infra*).

Il settore idrico, cui il criterio di delega in commento fa espresso riferimento è oggetto di specifica disciplina contenuta nel cd. Codice dell'ambiente (decreto legislativo n. 152 del 2006), modificata dal decreto legge n. 133/2014 (c.d. sblocca Italia).

L'art. 7 del D.L. 133/2014 ha previsto una serie di modifiche alle norme della parte terza del d.lgs. 152/2006 (cd. Codice dell'ambiente), volte in particolare a:

- fissare il termine perentorio del 31 dicembre 2014, entro il quale le Regioni devono emanare una delibera di individuazione degli enti di governo dell'ATO che subentrano alle soppresse autorità d'ambito;
- ribadire l'obbligatorietà della partecipazione degli enti locali agli enti d'ambito e il conseguente trasferimento, a tali enti di governo, delle competenze spettanti agli enti locali in materia di gestione delle risorse idriche;
- ripristinare il requisito dell'unicità della gestione, in luogo di quello (meno stringente) dell'unitarietà (che era stato introdotto dal d.lgs. 4/2008, c.d. secondo correttivo al Codice), facendo però salve le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti;
- modificare la disciplina relativa alla scelta della forma di gestione e alle procedure di affidamento del servizio. In estrema sintesi, la nuova disciplina prevede **che l'ente d'ambito deliberi la forma di gestione e le modalità di affidamento del servizio, nel rispetto della disciplina europea e nazionale**. Viene precisato, con la modifica apportata dal comma 615 dell'articolo unico della legge di stabilità 2015 (legge n. 190/2014), che **l'affidamento diretto** può avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per **la gestione in house**, comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale;
- garantire che in tutti gli ATO il servizio idrico sia affidato a gestori unici.

Al tempo stesso, con le recenti modifiche introdotte dall'art. 1, co. 609, della legge di stabilità 2015, è stato specificato che nell'ambito di applicazione della disciplina in materia di organizzazione per lo svolgimento dei servizi pubblici locali e, più in generale, delle disposizioni in materia di SPL a rete di rilevanza economica si ricomprende anche il settore dei **rifiuti urbani** ed i **settori sottoposti alla regolazione da parte di un'Autorità indipendente**, salvo deroghe espresse.

Va altresì tenuto presente che, contestualmente, con il criterio di delega dettato alla lettera *ì*), si demanda al Governo una **revisione delle discipline settoriali** (quindi incluso il settore idrico) ai fini della loro armonizzazione e coordinamento con la disciplina generale in materia di modalità di affidamento dei servizi.

Ai fini del riordino della disciplina dei servizi pubblici locali, rileva la nuova disciplina in materia di **concessioni di servizi** contenuta nella **direttiva 2014/23/UE** (e della relativa normativa nazionale di recepimento) e che reca principi e criteri direttivi che riguardano proprio le concessioni di servizi e le concessioni escluse dall'ambito di applicazione della direttiva (v. *infra*).

#### **Servizi pubblici locali: il referendum del 12 e 13 giugno 2011 e la sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2012**

Sulla materia dei **servizi pubblici locali**, con particolare riferimento ai servizi di "rilevanza economica" ed alle relative **modalità di affidamento della gestione**, si sono succedute nell'arco dell'ultimo decennio diverse discipline normative, nel cui ambito si sono inserite sia un'abrogazione referendaria sia una pronuncia di illegittimità costituzionale.

In particolare, l'**art. 23-bis del D.L. n. 112/2008**, nel testo risultante dalle modifiche successivamente approvate, è stato dichiarato **abrogato** con il D.P.R. n. 113/2011, a seguito **degli esiti delle consultazioni referendarie** del 12 e 13 giugno 2011. L'**art. 23-bis del D.L. n. 112/2008** era intervenuto sulla disciplina del comparto dei servizi pubblici locali (SPL), affermando l'obiettivo di favorire la diffusione dei principi di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi: a tal fine il **principio della gara** era stato posto come **regola generale** degli affidamenti di servizi ed era stata stabilita una specifica normativa in deroga per le fattispecie che "non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato".

E' utile ricordare come la Corte costituzionale, riguardo all'attuazione dei principi di diritto dell'UE in materia di affidamento dei SPL – ha evidenziato (in particolare con la sentenza n. 325 del 2010) come l'introduzione nell'ordinamento nazionale di regole concorrenziali, come sono quelle in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici, più rigorose di quelle minime richieste dal diritto dell'Unione europea non è imposta dall'ordinamento comunitario «e, dunque, non è costituzionalmente obbligata, ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost. [...], ma neppure si pone in contrasto [...] con la [...] **normativa comunitaria**, che, in quanto diretta a favorire l'assetto concorrenziale del **mercato, costituisce solo un minimo inderogabile per gli Stati membri**».

Per colmare il conseguente vuoto normativo è quindi intervenuto sulla materia l'**articolo 4 del D.L. n. 138/2011**. Tale articolo ha previsto una **nuova disciplina generale** dei servizi pubblici locali le cui linee portanti in tema di affidamenti hanno ripreso quelle della disciplina varata nel 2008, come successivamente modificata e integrata in sede di delegificazione.

Tali disposizioni sono state poi oggetto di ulteriori parziali modifiche per effetto dell'articolo 9, co. 2, della legge n. 183/2011, legge di stabilità 2012 e dell'art. 25, comma 1, del D.L. 1/2012 (c.d. D.L. Liberalizzazioni) cui è seguita l'introduzione dell'art. 3-bis nel D.L. n. 138/2011, al fine di disciplinare gli ambiti territoriali e i criteri di organizzazione dei servizi pubblici locali allo scopo di realizzare economie di scala e di prevedere differenziazioni idonee a massimizzare l'efficienza dei servizi stessi. Il D.L. liberalizzazioni ha anche novellato l'art. 4 del D.L. n. 138/2011 con l'obiettivo di **limitare** ulteriormente le

possibilità di ricorrere alle **gestioni dirette** e di incentivare le gestioni concorrenziali nei diversi segmenti del comparto. Ulteriori novelle, di entrambi gli articoli, 3-*bis* e 4, sono state disposte dall'art. 53 del D.L. 83/2012 (c.d. D.L. Crescita del Paese). Tale disciplina ha previsto una clausola di generale applicazione di tutte le norme ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, con prevalenza sulle relative discipline di settore incompatibili, escludendo dall'ambito applicativo, oltre al servizio idrico integrato, i seguenti servizi, disciplinati da normative di settore: servizio di distribuzione di gas naturale; servizio di distribuzione di energia elettrica; servizio di trasporto ferroviario regionale; gestione delle farmacie comunali.

Su tale disciplina è intervenuta la **sentenza 199/2012 della Corte costituzionale**, che ha dichiarato l'**illegittimità** delle disposizioni adottate, dopo il *referendum* del giugno 2011, con l'art. 4 del D.L. n. 138/2011 e delle successive modificazioni, in quanto dirette sostanzialmente a **reintrodurre la disciplina abrogata dalla volontà popolare** col suddetto *referendum*, quindi in contrasto con il divieto desumibile dall'art. 75 Cost..

La Corte ha infatti rilevato che, nonostante l'esclusione dall'ambito di applicazione della nuova disciplina del servizio idrico integrato, "risulta evidente l'analogia, talora la coincidenza, della disciplina contenuta nell'art. 4 rispetto a quella dell'abrogato art. 23-*bis* e l'identità della *ratio* ispiratrice".

La declaratoria di illegittimità ha riguardato non solo l'art. 4, ma anche le successive modificazioni dello stesso articolo disposte dalle seguenti fonti: art. 9, co. 2, della legge 183/2011; art. 25 del decreto-legge n. 1/2012; art. 53 del decreto-legge 83/2012. Non è invece incluso nel perimetro dell'illegittimità il predetto art. 3-*bis*, introdotto dal citato art. 25 del D.L. n. 1/12.

Nella sentenza in questione la Corte costituzionale ha rilevato come il suddetto **art. 23-*bis*, abrogato a seguito del referendum popolare**, si caratterizzava per il fatto di dettare una normativa generale di settore, inerente a quasi tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica, fatta eccezione per quelli espressamente esclusi, volta a **restringere, rispetto al livello minimo stabilito dalle regole concorrenziali comunitarie, le ipotesi di affidamento diretto** e, in particolare, di gestione *in house* dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, consentite solo in casi eccezionali ed al ricorrere di specifiche condizioni, la cui puntuale regolamentazione veniva demandata ad un regolamento governativo (adottato con il decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010 n. 168). La Corte ha quindi ricordato come con la suddetta consultazione referendaria tale normativa veniva abrogata e si realizzava, pertanto, l'intento referendario di «escludere l'applicazione delle norme contenute nell'art. 23-*bis* che limitano, rispetto al diritto comunitario, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, quelle di gestione *in house* di pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico)» (sentenza n. 24 del 2011) e di consentire, conseguentemente, l'applicazione diretta della normativa comunitaria conferente.

La Corte costituzionale ha ricordato come, a distanza di meno di un mese dalla pubblicazione del decreto dichiarativo dell'avvenuta abrogazione dell'art. 23-*bis* del D.L. n. 112 del 2008, il legislatore è intervenuto sulla materia con il richiamato art. 4, il quale ha dettato una nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, che - ha ritenuto la Corte - "non solo è contraddistinta dalla medesima *ratio* di quella abrogata, in quanto opera una

**drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti *in house*, al di là di quanto prescritto dalla normativa comunitaria**, ma è anche **letteralmente riproduttiva**, in buona parte, di svariate disposizioni dell'abrogato (a seguito di *referendum*) art. 23-*bis* e di molte disposizioni del regolamento attuativo del medesimo art. 23-*bis* contenuto nel D.P.R. n. 168 del 2010".

Ad avviso della Corte con tali previsioni **viene resa ancor più remota l'ipotesi dell'affidamento diretto dei servizi**, in quanto non solo si limita, in via generale, «l'attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità» (comma 1), analogamente a quanto disposto dall'art. 23-*bis* (comma 3) del D.L. n. 112 del 2008, ma la si àncora anche al rispetto di una soglia commisurata al valore dei servizi stessi, il superamento della quale determina automaticamente l'esclusione della possibilità di affidamenti diretti. Tale effetto – ha precisato la Corte - si verifica a **prescindere da qualsivoglia valutazione dell'ente locale, oltre che della Regione**, ed anche – in linea con l'abrogato art. 23-*bis* – **in difformità rispetto a quanto previsto dalla normativa comunitaria, che consente**, anche se non impone (sentenza n. 325 del 2010), **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.

In conclusione, ad avviso della Corte le poche novità introdotte dall'art. 4 rispetto all'abrogato art. 23-*bis* accentuavano la **drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti diretti** dei servizi pubblici locali che la **consultazione referendaria aveva inteso escludere**. Al contempo, la Corte ha rilevato come, tenuto conto del fatto che l'intento abrogativo espresso con il *referendum* riguardava **«pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica»** (sentenza n. 24 del 2011) ai quali era rivolto l'art. 23-*bis*, non è possibile ritenere che l'esclusione del servizio idrico integrato dal novero dei servizi pubblici locali ai quali una simile disciplina si applica sia soddisfacente della volontà espressa attraverso la consultazione popolare, con la conseguenza che il suddetto art. 4 costituisce, sostanzialmente, la reintroduzione della disciplina abrogata con il *referendum* del 12 e 13 giugno 2011.

#### **Gli orientamenti UE sugli affidamenti *in house***

Sullo sfondo della disciplina nazionale del comparto dei servizi pubblici locali vi sono gli orientamenti dell'Unione europea in materia di concorrenza e ammissibilità di affidamenti *in house* dei quali occorre tenere conto. La Corte di giustizia, infatti, ha sancito in tale ambito importanti principi in alcune pronunce, a partire dalla sentenza 18 novembre 1999, causa C 107/98, Teckal, con ulteriori approfondimenti per specifiche fattispecie, come quelli che emergono dalle sentenze 11 gennaio 2005, causa C-26/03, Stadt Halle, e 10 settembre 2009, causa C-573/07, Sea s.r.l., fino alla sentenza della

Grande Sezione del 9 giugno 2009 causa C 480/0 Commissione c. Germania. La giurisprudenza richiamata ritiene che "esulano dal campo di applicazione delle direttive in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici i contratti stipulati da un'amministrazione aggiudicatrice qualora, da un lato, l'ente pubblico eserciti sulla sua controparte contrattuale, soggetto giuridicamente distinto da esso, un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e qualora, dall'altro, tale soggetto realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente pubblico (v., in tal senso, sentenza Teckal, cit., punti 49 e 50). Quindi rientra nel potere organizzativo delle autorità pubbliche "autoprodurre" beni, servizi o lavori mediante il ricorso a soggetti che, ancorché giuridicamente distinti dall'ente conferente, siano legati a quest'ultimo da una "relazione organica" (c.d. affidamento *in house*). Il meccanismo dell'affidamento diretto a soggetti *in house*, deve, però, essere strutturato in modo da evitare che esso possa risolversi in una ingiustificata compromissione dei principi che presiedono al funzionamento del mercato e, dunque, in una violazione delle prescrizioni contenute nel Trattato a tutela della concorrenza. In altri termini, **il modello operativo *in house* non deve costituire il mezzo per consentire alle autorità pubbliche di svolgere, mediante la costituzione di apposite società, attività di impresa in violazione delle regole concorrenziali**, che richiedono che venga garantito il principio del pari trattamento tra imprese pubbliche e private (art. 345 TFUE).

I principi dettati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia sono stati codificati nelle **nuove direttive in materia di appalti pubblici e concessioni**. In particolare, l'art. 12 della nuova direttiva in materia di appalti 2014/24/UE, approvata il 15 gennaio 2014 dal Parlamento europeo, rubricato "Appalti pubblici tra enti nell'ambito del settore pubblico" è la norma di riferimento per stabilire i nuovi caratteri dell'*in house providing*. Su tale disciplina però, il testo definitivo della direttiva differisce da quello proposto dalla Commissione europea relativamente a due condizioni necessarie per l'affidamento: la prima riguarda l'effettuazione di "oltre l'80 %" delle attività della persona giuridica controllata nello svolgimento dei compiti affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti o da altre persone giuridiche controllate dalle amministrazioni aggiudicatrici (i testi della Commissione fissavano un limite minimo del 90% in linea con alcune pronunce della Corte di giustizia europea); la seconda, nel confermare il divieto di partecipazione diretta di capitali privati nella persona giuridica controllata, consente in via eccezionale forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto. Viene, altresì, innovata la definizione di controllo analogo congiunto da parte delle amministrazioni aggiudicatrici.

Le disposizioni dell'articolo 12 sono riprodotte anche nell'articolo 28 della direttiva 2014/25/UE, che disciplina gli appalti nei cosiddetti settori "speciali in cui sono compresi acqua, energia, trasporti e servizi postali, e nell'articolo 17 della direttiva 2014/23/UE, che disciplina le concessioni.

#### **Le concessioni di servizi nella direttiva 2014/23/UE**

La direttiva 2014/23/UE reca, per la prima volta, una disciplina unitaria sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

In primo luogo, è esplicitamente riconosciuto il principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche, per cui le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi per garantire, in particolare, un elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici (articolo 2). A tal fine, le predette autorità possono decidere di espletare i loro compiti d'interesse pubblico avvalendosi delle proprie risorse o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici o di conferirli a operatori economici esterni.

E', altresì, fatta salva la libertà, per gli Stati membri, di definire, in conformità del diritto dell'Unione, quali essi ritengano essere servizi d'interesse economico generale, mentre la direttiva esclude dal suo ambito di applicazione i servizi non economici d'interesse generale (articolo 4).

Ciò premesso, la direttiva per la prima volta detta regole generali unitarie per le concessioni di lavori – in precedenza disciplinate nell'ambito della direttiva 2004/18 sugli appalti pubblici - e di servizi alle quali, nella precedente disciplina, si applicavano solo i principi generali del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (libertà di circolazione delle merci, di stabilimento e di fornire servizi, parità di trattamento, non discriminazione, riconoscimento reciproco, trasparenza e proporzionalità).

Rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva solo le concessioni il cui valore sia pari o superiore a 5.186.000 euro (articolo 8, paragrafo 1).

L'aggiudicazione delle concessioni deve rispettare i principi della parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza (fissati dall'articolo 3).

La direttiva prevede esplicitamente una durata limitata delle concessioni (articolo 18). Per le concessioni ultraquinquennali, la durata massima della concessione non supera il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati nell'esecuzione dei lavori o dei servizi, insieme con un ritorno sul capitale investito tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici.

Sono escluse dall'ambito di applicazione della direttiva, tra l'altro, le concessioni aggiudicate a un'impresa collegata (articolo 13) e le concessioni *in house* (articolo 17). Ulteriori specifiche esclusioni riguardano il settore idrico, in particolare le concessioni aggiudicate per fornire o gestire reti fisse destinate alla fornitura di un servizio al pubblico in connessione con la produzione, il trasporto o la distribuzione di acqua potabile e per alimentare tali reti con acqua potabile (articolo 12).

Il recepimento della direttiva, unitamente a quello delle direttive sugli appalti pubblici 2014/24/UE e 2014/25/UE del 26 febbraio 2014, è oggetto del disegno di legge di delega in corso di esame al Senato (A.S. 1678) finalizzato alla compilazione di un unico testo normativo denominato «Codice degli appalti pubblici e delle concessioni» recante le disposizioni legislative in materia di procedure di affidamento di gestione e di esecuzione degli appalti e delle concessioni disciplinate dalle tre direttive. Nel [nuovo testo proposto dai relatori e adottato dalla 8ª Commissione \(lavori pubblici, comunicazioni\) nella seduta dell'8 aprile 2015](#), sono tra l'altro elencati principi e criteri direttivi specifici riguardanti le concessioni al fine di:

- garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza delle procedure anche per le concessioni tra enti nell'ambito del settore pubblico (cosiddetti affidamenti *in house*), assicurando, anche nelle forme di aggiudicazione diretta, la valutazione comparativa di più offerte, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione;
- prevedere criteri direttivi per le concessioni escluse dall'ambito di applicazione della direttiva 2014/23/UE (ad esempio il settore idrico) e la definizione del concetto di "rischio operativo", con particolare riferimento alle "condizioni operative normali".

#### *Le modalità di affidamento dei servizi*

Per quanto riguarda il **quadro normativo vigente in materia di organizzazione e gestione** dei servizi di interesse economico generale di ambito locale, a seguito della caducazione della normativa stabilita con l'art. 4 del D.L. n. 138/2011 ed alla luce delle disposizioni intervenute nel tempo (v. *supra*) ha trovato applicazione, per effetto dell'appartenenza all'Unione europea, **quanto stabilito in sede UE**, sia nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - TFUE sia dalla giurisprudenza comunitaria. In questa sede la gestione diretta del SPL da parte dell'ente pubblico è ammessa se lo Stato membro ritiene che l'applicazione delle regole di concorrenza sia un ostacolo, in diritto od in fatto, alla speciale missione del servizio pubblico restando riservato all'ordinamento comunitario il sindacato sull'eventuale "errore manifesto" alla base della decisione dello Stato. In particolare, secondo la giurisprudenza comunitaria, le regole sulla concorrenza non ostano a una disciplina nazionale che consente ad un ente pubblico di **affidare un servizio pubblico direttamente** ad una società della quale esso detiene l'intero capitale, **a condizione che**: l'ente pubblico eserciti su tale società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente che la detiene.

In secondo luogo, la declaratoria di illegittimità della Corte costituzionale (v. *supra*) non ha riguardato l'art. 3-*bis* del D.L. n. 138/2011 e successive modificazioni, le cui disposizioni, pur non riguardando le modalità di affidamento del servizio, hanno una generale applicazione. Al contempo, in base alla normativa contenuta, in particolare, nell'art. 34, co. 20-25, del D.L. n. 179 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 221/2012, la **scelta delle modalità di affidamento del servizio viene rimessa all'ente affidante, sulla base di una relazione.**

Tale **relazione**, da rendere pubblica sul sito *internet* dell'ente stesso, 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).

Finalità dell'obbligo di pubblicare la relazione sono: il rispetto della disciplina europea; la parità tra gli operatori; l'economicità della gestione; un'adeguata informazione della collettività di riferimento.

Con la legge di stabilità 2015 (art. 1, co. 609, L. n. 190/2014), il legislatore è intervenuto sulla portata e sul ruolo della citata **relazione** che gli enti affidanti sono chiamati a predisporre per motivare le modalità di affidamento prescelte, stabilendo che essa, oltre a dare conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta, deve recare le ragioni dell'affidamento con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché ricomprendere un piano economico finanziario che, fatte salve le disposizioni di settore, contenga anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, con la specificazione, nell'ipotesi di affidamento *in house*, dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio. Con il medesimo intervento di riforma, inoltre, è stato chiarito che la redazione della relazione è compito degli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali o omogenei in cui devono essere organizzati i SPL, ai quali gli enti locali sono tenuti obbligatoriamente a partecipare (v. *infra*).

Si ricorda che lungo una direzione analoga andavano le **segnalazioni** formulate sulla materia dei servizi pubblici locali dall'**Antitrust nel 2014** per rafforzare la concorrenza. Veniva infatti evidenziata la necessità di introdurre strumenti per agevolare la verifica del rispetto delle previsioni che impongono agli enti affidanti di adeguare le gestioni dei servizi non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea prevedendo che nella suddetta relazione predisposta dagli enti affidanti venga svolta un'analisi dettagliata delle ragioni che giustificano il modello prescelto; l'evidenziazione dei benefici per la collettività in termini di efficienza della gestione del servizio; le caratteristiche e la struttura dei mercati interessati e degli operatori presenti (con eventuale *benchmark* di costo per la fornitura dei servizi).

Pertanto, la **scelta della modalità di affidamento** è attualmente rimessa alla **valutazione dell'ente affidante**, 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.

Al contempo, è stato istituito, presso il Ministero dello sviluppo economico, l'**Osservatorio per i servizi pubblici locali**, con il compito di **monitorare**, attraverso la raccolta, le **relazioni** che gli enti affidanti servizi pubblici locali di rilevanza economica sono tenuti a redigere per motivare le modalità di affidamento prescelte, garantendone la conformità alla disciplina europea ai sensi dell'articolo 34, commi 20 e 21, del D.L. n. 179/2012. In base alla norma



istitutiva, l'Osservatorio pubblica le relazioni 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, del D.L. 23 dicembre 2013, n. 145, convertito da L. n. 9/2014).

Gli ambiti di intervento, i compiti e l'organizzazione dell'Osservatorio SPL sono stati definiti con apposito decreto ministeriale 8 agosto 2014. Tra i compiti che il decreto assegna all'Osservatorio figurano: la definizione di schemi di riferimento e linee guida di supporto agli enti territoriali per favorire la corretta attuazione della normativa vigente; la costruzione di una banca dati recante la raccolta della normativa e della giurisprudenza europee, nazionali e regionali; la predisposizione del **Rapporto annuale** sullo stato e sull'evoluzione economica, normativa, organizzativa e gestionale dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, che deve essere **presentato al Parlamento** e alla Conferenza unificata.

### ***Organizzazione territoriale***

E' previsto altresì che il decreto legislativo di riordino definisca i **criteri per l'organizzazione territoriale ottimale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (lettera d)**. In tale quadro, è previsto anche il **rinvio alle normative di settore e armonizzazione** delle stesse.

In proposito, giova ricordare che – con la finalità di rendere più efficiente la gestione dei servizi - il legislatore è intervenuto a dettare una disciplina in materia di **organizzazione per lo svolgimento dei SPL** (articolo 3-*bis* del D.L. 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 148/2011). Tale disposizione - che si applica ai **servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica** - attribuisce 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 (art. 3-bis, comma 1-bis, del D.L. n. 138/2011, introdotto dall'art. 34 del D.L. n. 179/2012).

Anche singole normative di settore e disposizioni regionali attualmente prevedono l'organizzazione di singoli servizi pubblici locali secondo ambiti territoriali ottimali. In particolare, ai sensi dell'articolo 147 del d.lgs. 152/2006 (cd. Codice ambientale), i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali. Analoga organizzazione

territoriale è prevista dall'articolo 200 del citato decreto per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.

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 attuale legislatura su tale disciplina, è intervenuto il citato articolo 13 del D.L. n. 150/2013 (comma 2) che ha previsto due ipotesi:

- mancata istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ai sensi dell'art. 3-bis del D.L. n. 138/2011;
- mancata deliberazione dell'affidamento entro il termine del 30 giugno 2014.

Per entrambe le fattispecie, è stato previsto l'esercizio di poteri sostitutivi da parte del prefetto, affinché di provvedesse al completamento della procedura di affidamento entro il 31 dicembre 2014.

Come già evidenziato, da ultimo la legge di stabilità 2015 (art. 1, co. 609, l. n. 190/2014) è intervenuta sulla disciplina vigente dei servizi pubblici locali (SPL) stabilendo l'obbligo per gli enti locali di partecipare agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali o omogenei **entro il 1° marzo 2015**, attribuendo - in caso di inottemperanza - al **Presidente della Regione l'esercizio dei poteri sostitutivi**. La predisposizione della relazione richiesta dalla legislazione vigente per l'affidamento del servizio viene quindi posta in capo ai suddetti enti di governo. Nella relazione è ricompreso anche un **piano economico finanziario**.

La legge di stabilità per il 2015 ha altresì previsto:

- il mantenimento della concessione in essere anche in caso di acquisizione o fusione societaria, consentendo, ove necessario, la rideterminazione dell'equilibrio economico finanziario del nuovo soggetto gestore, anche tramite l'aggiornamento del termine di scadenza delle concessioni in essere;
- che i finanziamenti concessi a valere su risorse statali relativi ai servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica siano attribuiti agli enti di governo o ai relativi gestori del servizio purché siano risorse aggiuntive o a garanzia a sostegno dei piani di investimento approvati dagli enti di governo. Riguardo ai criteri stabiliti per l'assegnazione delle risorse in via prioritaria la norma richiama: i soggetti selezionati tramite gara ad evidenza pubblica; i gestori di cui venga attestata l'efficienza gestionale e la qualità del servizio reso o che abbiano deliberato operazioni di aggregazione societaria;
- che le spese in conto capitale effettuate dagli enti locali con i proventi derivanti dalla dismissione - totale o parziale, ed anche a seguito di quotazione - di partecipazioni in società sono escluse, unitamente ai proventi medesimi, dal patto di stabilità interno. E' stabilito invece che non sono escluse dal suddetto patto le spese effettuate dagli enti locali per acquisto di partecipazioni.

### **Modalità di gestione**

Altro criterio di delega concerne l'**individuazione delle modalità** di gestione del servizio pubblico e di **conferimento** della gestione (**lettera e**), **anche** nei casi

in cui **non sussistano i presupposti della concorrenza nel mercato**. Inoltre, la medesima disciplina dovrà rispettare "i principi dell'ordinamento europeo, ivi compresi quelli in materia di auto-produzione, e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di autonomia organizzativa, economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità".

Si ricorda che disposizioni specifiche sono attualmente stabilite per gli "affidamenti diretti", cioè senza gara, in essere alla data di entrata in vigore del D.L. n. 179/2012. Per questi è stato previsto che, se sono assentiti alla data del 1° ottobre 2003 e riguardanti società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data, e a quelle da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 c.c., cessano **alla scadenza** prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto; gli affidamenti che non prevedono una data di scadenza cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, **il 31 dicembre 2020** (art. 34, co. 22).

Si stabilisce inoltre che nel decreto legislativo vengano previsti **incentivi e meccanismi di premialità** o di "riequilibrio economico-finanziario nei rapporti con i gestori" **per gli enti locali che favoriscano le attività in forma aggregata**, ovvero la perdita del controllo pubblico, secondo criteri di economicità ed efficienza. L'introduzione di tali meccanismi incentivanti dovrà avvenire nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente (**lettera f**) e - sembra doversi deve intendere - nel rispetto dei principi UE e della richiamata giurisprudenza costituzionale in materia di modalità di affidamento dei servizi pubblici locali.

Come già evidenziato, peraltro, la legge di stabilità 2015 (art. 1, co. 609, l. n. 190/2014) ha stabilito l'obbligo per gli enti locali di partecipare agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali o omogenei **entro il 1° marzo 2015**, attribuendo - in caso di inottemperanza - al **Presidente della Regione l'esercizio dei poteri sostitutivi**. La predisposizione della relazione richiesta dalla legislazione vigente per l'affidamento del servizio viene quindi posta in capo ai suddetti enti di governo.

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

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

Inoltre, alla nuova disciplina spetta l'individuazione di strumenti di tutela non giurisdizionale degli utenti dei servizi (lettera o) (v. *infra*).

### ***Le discipline di settore***

Si stabilisce che il riordino debba prevedere la **revisione delle discipline settoriali** ai fini del coordinamento con la disciplina generale in materia di modalità di affidamento dei servizi (**lettera f**).

In proposito, si ricorda che la legge di stabilità 2015 (art. 1, co. 609) ha specificato che l'ambito di applicazione della disciplina in materia di organizzazione per lo svolgimento dei servizi pubblici locali e, più in generale, delle disposizioni in materia di servizi a rete di rilevanza economica, ricomprende anche il settore dei rifiuti urbani ed i settori sottoposti alla regolazione da parte di un'Autorità indipendente, salvo deroghe espresse.

Si tratta, in particolare, dei seguenti settori:

- energia elettrica, gas, sistema idrico: con la legge n. 481/1995 è stata istituita l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, successivamente denominata - a seguito delle previsioni del D.L. n. 201/2011 - Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (AEEGSI), con il compito di tutelare gli interessi dei consumatori e di promuovere la concorrenza, l'efficienza e la diffusione di servizi con adeguati livelli di qualità, attraverso l'attività di regolazione e di controllo;
- trasporti: con il decreto-legge n. 201/2011 (convertito, con modificazioni, da L. n. 216/2011) è stata prevista l'istituzione di un'Autorità di regolazione nel settore dei trasporti alla quale sono affidati compiti di regolazione e di promozione e tutela della concorrenza nel settore dei trasporti. Le competenze dell'Autorità attengono sia alle infrastrutture di trasporto che alla qualità dei servizi prestati.

Si ricorda inoltre che all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), istituita con la legge n. 249/97, attualmente competono funzioni di regolamentazione e vigilanza nei seguenti settori: telecomunicazioni, audiovisivo, editoria e poste.

Sulla materia incidono, inoltre, come già illustrato, le nuove direttive 2014/24/CE sugli appalti pubblici e la direttiva 2014/25/CE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali (cd. settori speciali), che modificano e sostituiscono, rispettivamente, la direttiva 2004/18/CE e la direttiva 2004/17/CE, allo scopo di realizzare una semplificazione e una maggiore flessibilità delle procedure, nonché di avvicinare la disciplina dei settori "speciali" a quella dei settori classici.

### ***Separazione tra funzioni di regolazione e controllo e regime di proprietà***

La disciplina di riordino deve prevedere la **distinzione netta tra le funzioni di regolazione e controllo e quelle di gestione dei servizi**, anche modificando la disciplina sulle incompatibilità o inconferibilità di incarichi o cariche (**lettera f**).

Le disposizioni fondamentali in materia di ineleggibilità e di incompatibilità per gli amministratori degli enti locali nelle società partecipate sono quelli previsti dal decreto legislativo n. 267 del 2000 (TUEL), all'articolo 60, dedicato all'ineleggibilità e all'articolo 63, dedicato alle incompatibilità. Sulla materia è intervenuto altresì il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 concernente incompatibilità e inconferibilità degli incarichi nelle

pubbliche amministrazioni e in enti privati in controllo pubblico, attuativo della legge anticorruzione (art. 1, commi 49 e 50 della legge n. 190 del 2012).

Riguardo al criterio di delega di cui al comma 1, lett. l), che prevede la possibilità di modifica della disciplina sulle incompatibilità o inconfiribilità di incarichi o cariche si ricorda che l'art. 6 della legge già delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi integrativi e correttivi del decreto legislativo 39/2014 in materia di inconfiribilità ed incompatibilità di incarichi presso le amministrazioni pubbliche e gli enti privati sottoposti a controllo pubblico.

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

#### **Regolazione e controllo**

Si prevede che la disciplina di riordino dei servizi pubblici locali debba individuare i **poteri di regolazione e controllo** da attribuire ai diversi livelli di governo e alle autorità indipendenti (**lettera n**) al fine di assicurare la trasparenza nella gestione e nell'erogazione dei servizi, a garantire l'eliminazione degli sprechi, a tendere al continuo contenimento dei costi aumentando nel contempo gli *standard* qualitativi dei servizi.

Le autorità indipendenti rappresentano un peculiare modello di organizzazione amministrativa che si caratterizza per la sottrazione all'indirizzo politico governativo di alcune funzioni e per un alto grado di competenza tecnica. Tanto **l'indipendenza che la competenza tecnica** sono strumentali allo svolgimento **delle funzioni di regolazione e di controllo** che le Autorità sono chiamate a svolgere a tutela di interessi pubblici e privati di rilevanza costituzionale. Il quadro legislativo europeo assegna alle autorità indipendenti un ruolo di grande rilevanza, prevedendo che negli ordinamenti nazionali esse garantiscano in piena autonomia l'attuazione dei principi comunitari, traducendoli in norme regolamentari e in azioni di vigilanza conformi al dettato normativo dell'Unione.

Tale criterio di delega investe l'esigenza, posta in diverse sedi dopo l'entrata in vigore, nel 2001, del nuovo modello costituzionale di attribuzione di competenze legislative tra lo Stato e le regioni di considerare le Regioni e la regolazione indipendente nell'ambito di un modello coordinato.

Tale esigenza si è posta, infatti, nel momento in cui sono state attribuite alle regioni – ferma restando la competenza legislativa statale della “tutela della concorrenza” - competenze legislative concorrenti in materie nelle quali rientravano “mercati” la cui regolazione era stata affidata ad autorità nazionali di regolazione (quali, in particolare, la produzione, il trasporto, la distribuzione

nazionale dell'energia, l'ordinamento della comunicazione), affiancate dal riconoscimento di una nuova potestà regolamentare regionale di portata generale.

La Corte costituzionale ha affermato (*ex plurimis* sentenza n. 14/2004), in particolare, che "l'inclusione di questa competenza statale nella lettera e) dell'art. 117, secondo comma, Cost., evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di **unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica** che attengono allo sviluppo dell'intero Paese; strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico.

Nelle ultime legislature, il Parlamento ha prestato rinnovata attenzione al tema delle autorità amministrative indipendenti, che si è tradotta nella definizione di alcuni interventi normativi (contenuti, in particolare, nel DL 90/2014, nella direzione di una maggiore razionalizzare dei costi e delle funzioni delle autorità amministrative indipendenti) oltre che nell'approfondimento di alcune questioni di ampio dibattito, come, ad esempio, la collocazione delle autorità nel sistema politico istituzionale, l'attribuzione alle autorità di poteri normativi e la necessità di adeguate garanzie, la questione dell'autonomia finanziaria e contabile delle autorità, il controllo giurisdizionale sugli atti delle autorità. In tale prospettiva, la I Commissione Affari costituzionali della Camera ha svolto, nel corso della XVI legislatura, una indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti terminata il 16 febbraio 2012 con la approvazione di un documento conclusivo. In tale documento conclusivo si ricorda, tra l'altro, come da più parti, e in particolare da parte dei rappresentanti degli enti territoriali, sia stata sottolineata l'importanza di una razionalizzazione delle autorità specie in riferimento alle competenze relative ai servizi pubblici locali.

### ***Tutela degli utenti***

Si demanda alla nuova disciplina l'individuazione di adeguati **strumenti di tutela** non giurisdizionale degli utenti dei servizi (**lettera o**) nonché l'introduzione e il potenziamento di forme di consultazione dei cittadini e di partecipazione diretta alla formulazione di direttive alle amministrazioni pubbliche e alle società di servizi sulla qualità e sui costi degli stessi (**lettera p**).

Si ricorda che, a sua volta, il criterio di delega di cui alla *lettera h*) prevede, in via generale, la definizione delle modalità di tutela degli utenti dei servizi pubblici locali.

### ***Investimenti***

Un ulteriore criterio di delega è volto alla promozione di strumenti per **supportare gli enti proprietari** nelle attività previste all'articolo 18 (che riguarda le società partecipate dalle amministrazioni pubbliche), per **favorire investimenti** nel settore dei servizi pubblici locali e per agevolare i **processi di razionalizzazione, riduzione e miglioramento** delle aziende che operano nel settore (**lettera q**).

### ***Disciplina transitoria e sanzioni***

La nuova disciplina dovrà altresì stabilire **termini e modalità di adeguamento** alla stessa degli attuali regimi e comprendere anche il sistema delle **sanzioni e dei poteri sostitutivi (lettere r) e s)**.

La normativa vigente aveva previsto una **disciplina transitoria** (art. 34, co. 21), disponendo che gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del decreto, che non siano conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea, dovevano essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 (pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista). 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, è poi intervenuto l'articolo 13, co. 1, del D.L. n. 150/2013 (convertito, con modificazioni, dalla L. n. 15/2014) che ha prorogato la durata degli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del D.L. n. 179/2012 fino al subentro del nuovo gestore e comunque **non oltre il 31 dicembre 2014**; tuttavia, tale proroga non si applica in ogni caso, ma limitatamente alle ipotesi in cui l'ente affidante, ovvero, ove previsto, l'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo, **abbia avviato le procedure di affidamento di servizi, con l'adozione e la pubblicazione della relazione** che motiva l'affidamento prescelto. Il mancato rispetto del termine, comporta la cessazione degli affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea alla data del **31 dicembre 2014**.

Come già evidenziato, la legge di stabilità 2015 (art. 1, co. 609, l. n. 190/2014) è intervenuta da ultimo sulla disciplina vigente dei servizi pubblici locali (SPL) stabilendo, tra l'altro, l'obbligo per gli enti locali di partecipare agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali o omogenei **entro il 1° marzo 2015**, attribuendo - in caso di inottemperanza - al **Presidente della Regione l'esercizio dei poteri sostitutivi**.

### ***Rapporto di lavoro***

La **lettera t)** prevede l'**armonizzazione**, con la disciplina generale delle disposizioni speciali vigenti nei **servizi pubblici locali** relative alla disciplina giuridica dei **rapporti di lavoro**.

La disciplina dei rapporti di lavoro nei servizi pubblici locali è regolata dall'**articolo 18 del D.L. 112/2008**. In particolare, il comma 1 del richiamato articolo stabilisce l'obbligo, per le società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica, di adottare, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il **reclutamento del personale** e per il **conferimento degli incarichi** nel rispetto dei principi di cui all'articolo 35, comma 3, del D.Lgs. 165/2001<sup>54</sup>. Per le altre società a partecipazione pubblica totale o di

---

<sup>54</sup> Tale comma dispone che le **procedure di reclutamento** nelle pubbliche amministrazioni si conformano ai seguenti principi:

- adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove è opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione;

controllo, il successivo comma 2 dispone l'obbligo di adottare, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità.

Per quanto attiene alla **riduzione dei costi per il personale**, il successivo comma 2-*bis* (così come modificato dall'articolo 1, comma 557, della L. 147/2013, dall'articolo 4, comma 12-*bis*, del D.L. 66/2014 e dall'articolo 3, comma 5-*quiquies*, del D.L. 90/2014) ha esteso le disposizioni in materia di divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, già a carico delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001, in relazione al regime previsto per l'amministrazione controllante, alle aziende speciali, istituzioni e società a partecipazione pubblica locale (totale o di controllo) che siano titolari di affidamenti diretti di servizi senza gara; alle società che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale; nonché alle società che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica.

In particolare, è previsto l'obbligo, per le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo, di attenersi al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale (specificamente attraverso un **atto di indirizzo** dell'ente contraente che definisca specifici criteri e obblighi da attuare mediante specifiche modalità e tenendo conto delle peculiarità del settore di ciascun soggetto). Gli stessi soggetti sono obbligati ad adottare tali indirizzi con propri provvedimenti che vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello, fermo restando il contratto nazionale.

Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo adottano tali indirizzi con propri provvedimenti e, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello. Inoltre, viene stabilita l'esclusione, dai limiti in precedenza descritti, delle aziende speciali, delle istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e delle farmacie, fermo restando comunque l'obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità di servizi erogati. Infine, per le aziende multiservizi le richiamate disposizioni trovano applicazione qualora l'incidenza del fatturato dei servizi esclusi risulti superiore al 50% del totale del valore della produzione.

Successivamente, in materia è intervenuto il **D.L. 90/2014**.

In primo luogo, l'**articolo 3, comma 5**, ha previsto che le regioni e gli enti locali coordinino le **politiche di assunzioni** delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero

- 
- adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire;
  - rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori;
  - decentramento delle procedure di reclutamento;
  - composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali



che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT, al fine di garantire una **graduale riduzione del rapporto tra spese di personale e spese correnti**.

Il successivo **articolo 5, comma 2**, è intervenuto sulla **mobilità di personale tra diverse società partecipate** dalle pubbliche amministrazioni.

In generale, la mobilità di personale tra società partecipate dalle pubbliche amministrazioni è disciplinata dall'**articolo 1, commi 565-567, della L. 147/2013** (Stabilità 2014). Il comma 565 dispone che le società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs 165/2001, o dai loro enti strumentali, ad esclusione di quelle emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e delle società dalle stesse controllate, che rilevino eccedenze di personale, sono tenute, in relazione alle esigenze funzionali, e in caso di spese di personale pari o superiori al 50% delle spese correnti, ad inviare un'informativa preventiva alle rappresentanze sindacali operanti presso la società ed alle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo applicato. Nell'informativa deve essere individuato il numero, la collocazione aziendale ed i profili professionali del personale eccedentario e tali informazioni sono comunicate anche al Dipartimento della funzione pubblica. Le posizioni dichiarate eccedentarie non possono essere ripristinate nella dotazione di personale neanche mediante nuove assunzioni. Come stabilito dal successivo comma 566, entro 10 giorni dal ricevimento dell'informativa si procede, a cura dell'ente controllante, alla riallocazione totale o parziale del personale eccedentario nell'ambito della stessa società mediante il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo di lavoro, ovvero presso altre società controllate dal medesimo ente o dai suoi enti strumentali. Per quanto concerne la gestione delle eccedenze di personale delle società controllate, il comma 567 dispone che in tali casi gli enti controllanti e le stesse società possono concludere accordi collettivi con le organizzazioni sindacali più rappresentative per realizzare forme di trasferimenti in mobilità dei dipendenti in esubero presso altre società dello stesso tipo anche operanti fuori del territorio regionale ove ha sede la società interessata dalle eccedenze.

Il richiamato articolo 5, comma 2, del D.L. 90/2014, introducendo il **comma 567-bis** all'articolo 1 della L. 147/2013, ha peraltro fissato un termine entro il quale le procedure vigenti per la conclusione dei procedimenti di mobilità del personale fra società pubbliche fra società partecipate dalla stessa Amministrazione e fra società partecipate da Amministrazioni pubbliche diverse, prevedendone la conclusione rispettivamente entro 60 e 90 giorni dall'avvio.

Inoltre, è stata introdotta la possibilità per il personale di presentare istanza alla società da cui è dipendente o all'Amministrazione controllante, entro 15 giorni dalla conclusione delle suddette procedure, per una ricollocazione, in via subordinata, in una qualifica inferiore nella stessa società o in altra società.

### **Trasparenza**

I decreti dovranno definire gli strumenti per la **trasparenza** e la pubblicizzazione dei contratti di servizio (relativi a servizi pubblici locali di interesse economico generale) da parte degli enti affidanti anche attraverso la definizione di "**contratti di servizio tipo**" per ciascun servizio pubblico locale di interesse economico generale (**lettera u**).

Inoltre, si dovrà provvedere alla definizione di **strumenti di rilevazione**, anche attraverso **banche dati nazionali già costituite**, dei dati economici e industriali, degli obblighi di servizio pubblico imposti e degli *standard* di qualità, nel rispetto dei principi dettati dalla normativa nazionale in materia di trasparenza (**lettera v**).

Riguardo alle rilevazioni in essere, si ricorda che l'Osservatorio dei servizi pubblici locali svolge, in particolare, le seguenti funzioni:

- raccolta della normativa e della giurisprudenza UE, nazionali e regionali sui servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, nonché la disciplina settoriale in materia di gestione rifiuti urbani, servizio idrico integrato e trasporto pubblico locale;
- monitoraggio dei processi di riordino ed efficientamento dei servizi in atto sui territori, con particolare riferimento agli assetti territoriali, ai modelli organizzativi per il governo degli ATO o bacini ottimali, alle procedure di affidamento;
- esame e sistematizzazione delle principali variabili economiche, gestionali e produttive relative ai servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica sia attraverso l'integrazione delle basi dati rilevanti esistenti presso le pubbliche amministrazioni centrali e locali o altri organismi ed enti, sia attraverso eventuali rilevazioni di prima mano;
- acquisizione e divulgazione di informazioni riguardo la dotazione delle infrastrutture dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica nelle diverse aree territoriali;
- raccolta e pubblicazione delle citate relazioni ex art.34 del D.L. 179/2012 (v. *supra*).

## Articolo 20

### *(Riordino della procedura dei giudizi innanzi la Corte dei conti)*

L'**articolo 20** prevede un'ampia delega al Governo per il riordino e la ridefinizione della **disciplina processuale** delle diverse tipologie di contenzioso davanti alla **Corte dei conti** previste dal RD n. 1214 del 1934 (**comma 1**).

La disciplina processuale dei giudizi davanti alla Corte dei conti è essenzialmente contenuta nel R.D. 1038 del 1933 e nella legge 19 del 1994.

Il **termine** finale per l'esercizio della delega è fissato al **28 agosto 2016** (entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge).

Il **comma 2** prevede **14 principi e criteri direttivi**, cui si aggiungono, ove compatibili, quelli dettati per la legge annuale di semplificazione dall'art. 20, comma 3, della legge 59/1997 (cd. Bassanini 1).

L'articolo 20, comma 3, della legge 59/1997 reca una ampia serie di principi e criteri direttivi per l'adozione dei decreti legislativi autorizzati dalla legge annuale di semplificazione. A tali principi si aggiungono quelli specifici per le singole materie, stabiliti di volta in volta dalla legge di semplificazione.

Molti di questi principi riguardano lo snellimento dell'azione amministrativa, principalmente in relazione all'attività dei privati. Alcuni, invece, hanno carattere generale, quali la definizione del riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante la materia; il coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo; l'indicazione esplicita delle norme abrogate.

I principi direttivi dettati dall'articolo in esame cui dovrà attenersi la normativa delegata sono i seguenti:

- **adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori**; l'adeguamento va coordinato ai principi generali stabiliti dalla disciplina del codice processuale civile, assicurando in particolare la concentrazione delle tutele spettanti al giudice contabile;
- **disciplinare i giudizi tenendo conto degli interessi pubblici e dei diritti soggettivi da tutelare**, in base al principio di concentrazione ed effettività della tutela e nel rispetto del principio costituzionale di ragionevole durata del processo;
- ispirare le disposizioni processuali sulle **azioni del PM e sulle funzioni e attività del giudice e delle parti** a principi di semplificazione e razionalizzazione e riparto delle competenze;
- prevedere, per una sola volta e per un massimo di 2 anni, **l'interruzione - con atto di costituzione in mora - del termine di prescrizione (di 5 anni) delle azioni esperibili dal procuratore regionale**; il termine di prescrizione è sospeso per la durata del processo; detto criterio introduce quindi, per il

procuratore regionale, una specifica limitazione rispetto alla disciplina generale sull'interruzione della prescrizione di cui agli artt. 2943 e seguenti del codice civile.

- **elevare il limite attuale (di 5.000 euro) per il rito monitorio** previsto dall'art. 55 del TU del 1934 per gli atti dannosi di lieve entità patrimoniale; il limite va periodicamente aggiornato sulla base delle rilevazioni Istat;
- prevedere, nei giudizi di responsabilità amministrativa, l'introduzione di un **rito abbreviato** che permetta all'Erario, definendo il giudizio di primo grado, di incamerare rapidamente una somma di denaro, a titolo di **risarcimento non superiore al 50% del danno economico imputato**; l'accesso al rito abbreviato è condizionato dal parere favorevole del PM ed è precluso in caso di dolo nell'arricchimento del responsabile del danno. La sentenza è immediatamente esecutiva e inappellabile. In secondo grado, la formulazione della richiesta di abbreviato consente una sentenza che preveda **un risarcimento almeno pari al 70%** di quanto domandato con l'atto di citazione;

Va ricordato, sul punto, il principio generale di cui all'art. 83, primo comma, del RD 18 novembre 1923, n. 2440 (Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato) che stabilisce che la Corte dei conti, "...valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto".

Con la legge finanziaria 2006 (art.1, co. 231, L. 266/2005) è stato introdotto il cd. **condono erariale** secondo cui "con riferimento alle sentenze di condanna di primo grado pronunciate nei giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti per fatti commessi antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge, i condannati possono chiedere alla competente sezione di appello, in sede di impugnazione, che il procedimento venga definito mediante il pagamento di una somma non inferiore al 10% e non superiore al 20% del danno quantificato nella sentenza. Il successivo comma 232 prevede che la sezione l'appello delibera, con decreto assunto in camera di consiglio e previa audizione del procuratore competente, in merito alla richiesta e, in caso di accoglimento dell'istanza di definizione agevolata, determina la somma dovuta dalla parte in misura comunque non superiore al 30% del danno quantificato della sentenza di primo grado, stabilendo il termine per il versamento. Il comma 233 puntualizza che "Il giudizio di appello si intende definito a decorrere dalla data di deposito della ricevuta di versamento" presso la segreteria della sezione d'appello. L'istituto del cosiddetto "condono erariale" è stato più volte sottoposto al giudizio della Consulta (in primis, con le sentenze del 12 giugno 2007, n. 183 e n. 184) che, nel tempo, ha affermato il principio secondo cui le norme sul "condono erariale" investono direttamente la responsabilità amministrativa, avendo una finalità di accelerazione dei relativi giudizi e di garanzia dell'incameramento certo ed immediato della quota di risarcimento dovuto, in un quadro di consonanza con i principi che governano la responsabilità amministrativa".

- prevedere un **riordino della fase istruttoria** sulla base dei seguenti principi: specificità e concretezza della notizia di danno erariale; pieno accesso agli

atti dopo l'emissione dell'invito a dedurre; obbligatorietà dell'audizione personale del presunto responsabile; specificazione delle modalità di esercizio dei poteri del PM; formalizzazione dell'archiviazione; preclusione di chiamata in causa su ordine del giudice, in assenza di nuovi elementi, di un soggetto destinatario di archiviazione;

Si ricorda che già l'art. 17, co. 30-ter, del DL 78/2009 prevede l'attivazione del PM in relazione alla specificità e concretezza della notizia di danno erariale; non esiste, invece, alcuna disposizione che preveda espressamente il diritto di accesso agli atti processuali (né potrebbe ritenersi applicabile la disciplina sull'accesso agli atti amministrativi, trattandosi di attività giudiziaria); l'audizione del presunto responsabile del danno erariale è attualmente facoltativa (art. 5. L. 19/1994).

- **unificazione delle norme sull'obbligo di denuncia del danno erariale e di tutela del dipendente pubblico denunciante;**

L'obbligo di denuncia è attualmente previsto da diverse discipline di settore nell'ambito della pubblica amministrazione (es: in generale, per i dipendenti statali, art. 20 del D.P.R. n. 3 del 1957). Sulla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, l'art. 54-bis del TU pubblico impiego (D.Lgs 165/2001) introdotto dalla legge 190 del 2012 concentra le tutele sul divieto di sanzioni, licenziamento o misure discriminatorie nei suoi confronti; in sede disciplinare, sul divieto di rivelarne l'identità, senza il suo consenso (a meno che la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato); la denuncia è inoltre sottratta al diritto di accesso agli atti previsto dalla L. 241/1990.

Presso la Commissione Giustizia della Camera è in corso d'esame una proposta di legge (AC 1751, Businarolo) che estende a tutti i lavoratori pubblici e privati il campo di applicazione delle misure volte alla protezione degli autori di segnalazioni di illeciti; la proposta prevede anche la possibilità di segnalazioni in forma anonima nonché, in caso di danno erariale e di immagine per la PA, la possibilità di ricevere in premio una percentuale della somma recuperata a seguito della condanna definitiva della Corte dei conti.

- disciplinare le procedure sulle **consulenze tecniche**, prevedendo l'istituzione di albi regionali;
- **riordinare le disposizioni processuali vigenti** integrandole e coordinandole con le disposizioni e i principi del codice di rito civile in relazione a specifici aspetti, che vengono dettagliatamente indicati (cfr nn. 1 e 2);
- **ridefinizione della disciplina delle impugnazioni**, anche mediante rinvio a quella del primo grado, nonché riordino e ridefinizione delle norme relative alle decisioni impugnabili, all'effetto devolutivo dell'appello, alla sospensione dell'esecutività della sentenza di primo grado, al regime delle eccezioni e delle prove, ai termini per la revocazione in conformità a quanto previsto dal c.p.c., in ossequio ai principi del giusto processo e della sua durata ragionevole;

- **riordino e ridefinizione**, in ossequio ai principi nomofilattici e di certezza del diritto, **delle norme sul deferimento alle sezioni riunite della Corte dei conti** in sede giurisdizionale di questioni di massima importanza, conflitti di competenza territoriale e regolamento di competenza su ordinanze che dispongano la sospensione necessaria del processo;
- **riordino e ridefinizione delle disposizioni sull'esecuzione di sentenze di condanna definitive al risarcimento del danno** (il PM contabile ha la titolarità di agire e resistere davanti al giudice civile dell'esecuzione immobiliare);
- **disciplinare chiaramente le connessioni tra risultanze ed esiti accertativi raggiunti dalla Corte in sede di controllo ed elementi probatori producibili in giudizio**, anche assicurando, nell'ambito di un eventuale giudizio di responsabilità amministrativa, la necessaria considerazione dei pareri resi dalla stessa Corte in sede consultiva.

Il **comma 3** dell'art. 20 prevede, inoltre, che la normativa delegata debba ulteriormente: a) rinviare, come disposizione di chiusura, alla disciplina del processo civile, individuando la normativa specificamente applicabile al processo davanti alla Corte dei conti; b) operare l'abrogazione esplicita delle norme divenute incompatibili con il riordino (fatto salvo quanto previsto in materia di abrogazione dall'art. 15 delle preleggi, c) dettare le disposizioni di coordinamento con le disposizioni non abrogate; d) prevedere una disciplina transitoria.

Il **comma 4** prevede, per la redazione dello schema di decreto legislativo, l'istituzione di una **Commissione speciale** presso il Dipartimento Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il **comma 5** prevede l'adozione del decreto su proposta del Presidente del Consiglio; sullo schema del provvedimento sono acquisiti prima il **parere** delle sezioni riunite della Corte dei conti e poi quello delle competenti Commissioni parlamentari.

Il **comma 6** consente, entro 2 anni, l'adozione di **decreti legislativi correttivi e integrativi** mentre il **comma 7** riguarda, infine, l'invarianza finanziaria derivante dall'attuazione dell'articolo 20.

**Articolo 21**  
**(Modifica e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi)**

L'**articolo 21** delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi finalizzati ad **abrogare** o **modificare** "**disposizioni legislative**, entrate in vigore dopo il 31 dicembre 2011 e fino alla data di entrata in vigore della presente legge, che **prevedono provvedimenti non legislativi di attuazione**".

**Il comma 1:**

- individua l'arco temporale di entrata in vigore delle disposizioni legislative che prevedono provvedimenti non legislativi di attuazione, compreso tra il **1° gennaio 2012 ed il 28 agosto 2015**;
- attribuisce l'iniziativa esclusivamente al **Presidente del Consiglio dei ministri**, di concerto con il Ministro delegato per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento (escludendo un coinvolgimento formale dei Ministri di settore interessati all'attuazione delle singole disposizioni);
- individua il breve **termine** di **90 giorni** per l'esercizio della delega, soggetto però a scorrimento di ulteriori sessanta giorni a norma del comma 2 (v. *infra*);
- enuclea i seguenti **principi e criteri direttivi**:
  - "a) individuare, fra le disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi, quelle che devono essere modificate al solo fine di favorire l'adozione dei medesimi provvedimenti e apportarvi le modificazioni necessarie;
  - b) individuare, fra le disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi, quelle per le quali non sussistono più le condizioni per l'adozione dei provvedimenti medesimi e disporre l'abrogazione espressa e specifica;
  - c) garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;
  - d) identificare le disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti, anche indiretti, sulla finanza pubblica;
  - e) identificare espressamente le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi derivanti dalla normativa dell'Unione europea;
  - f) assicurare l'adozione dei provvedimenti attuativi che costituiscono adempimenti imposti dalla normativa dell'Unione europea e di quelli necessari per l'attuazione di Trattati internazionali ratificati dall'Italia".

**Il comma 2** disciplina le procedure per l'esercizio della delega:

- la fase consultiva prevede l'acquisizione dei pareri parlamentari, con il meccanismo del cosiddetto "doppio parere parlamentare";
- qualora tali pareri non vengano espressi nei termini, il Governo può comunque procedere nell'esercizio della delega;

- sono chiamate a pronunciarsi, in prima battuta, sia le Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari della Camera e del Senato sia la Commissione parlamentare per la semplificazione. Il termine per l'espressione dei pareri è di trenta giorni dalla data di trasmissione. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione: in questo caso sono chiamate a pronunciarsi soltanto le Commissioni competenti per materia, che hanno dieci giorni di tempo dalla nuova trasmissione per esprimersi sulle osservazioni del Governo;
- è previsto, infine, un meccanismo di scorrimento dei termini per l'esercizio della delega: "Qualora il termine per l'espressione dei pareri cada nei trenta giorni che precedono o seguono il termine per l'esercizio della delega, quest'ultimo è prorogato di sessanta giorni".

Il **comma 3** delega il Governo all'adozione di uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi adottati a norma dei commi 1 e 2, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura previsti per l'esercizio della delega principale. Il termine per l'adozione di tali decreti è compreso "Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi di cui al presente articolo".



## Il contesto normativo

La disposizione in esame si situa nel contesto normativo degli ultimi anni, contrassegnato da alcuni fenomeni che oggi appaiono in fase recessiva, anche perché strettamente connessi alla situazione di crisi economico-finanziaria. In particolare:

- la concentrazione delle decisioni legislative in un numero limitato di atti legislativi, per lo più emanati nella forma di decreti-legge;
- il carattere multisettoriale di tali decreti, finalizzati a razionalizzare le spese e creare le condizioni per lo sviluppo in numerosi ambiti;
- il rinvio a numerosi provvedimenti attuativi, la cui adozione è talora difficoltosa a causa della genericità delle previsioni e della loro stratificazione<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Nel rapporto intitolato “i costi per la competitività italiana derivanti dalla instabilità normativa: cause e possibili rimedi”, presentato dalla presidente *pro tempore* Doris Lo Moro e pubblicato in allegato al resoconto della seduta del Comitato per la legislazione del 5 febbraio 2013 del Comitato per la legislazione si legge:

“A titolo meramente esemplificativo, appare interessante raffrontare le disposizioni contenute all’articolo 3, commi da 1 a 3, del decreto legge n. 138 del 2011, con quelle recate dall’articolo 1 del decreto legge n. 1 del 2012, e con quelle contenute all’articolo 12 del decreto legge n. 5 del 2012, tutte in materia di liberalizzazioni e munite tutte di un elevato tasso di politicità (si tratta di norme bandiera in tema di liberalizzazioni, adottate, le prime, dal governo Berlusconi e, le seconde e le terze, dal governo Monti).

Ebbene, tutte le disposizioni in titolo sono preordinate alla liberalizzazione delle attività economiche (quelle contenute nel decreto legge n. 5 del 2012 sono limitate alle sole attività delle imprese) e tutte prevedono che tale obiettivo debba essere conseguito mediante l’abrogazione e la delegificazione dell’ordinamento vigente. Differiscono, ma solo in parte, i principi cui tale attività deve essere improntata. In tutti e tre i casi viene inoltre fissato al 31 dicembre 2012 il termine entro il quale il Governo è tenuto:

- a) ad adottare i regolamenti di delegificazione con i quali individuare le disposizioni da abrogare e a definire la disciplina regolamentare della materia ai fini dell’adeguamento della normativa al principio secondo cui “l’iniziativa e l’attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge in determinati casi” (articolo 3, commi da 1 a 3, del decreto legge 138 del 2012);
- b) ad adottare i regolamenti volti ad individuare le attività per le quali permane l’atto preventivo di assenso dell’amministrazione e l’esercizio dei poteri di controllo dell’amministrazione (articolo 1 del decreto legge n. 1 del 2012), risultando invece abrogate alla stessa data tutte le disposizioni che prevedono “limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell’amministrazione comunque denominati per l’avvio di un’attività economica non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l’ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità; nonché le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite”;
- c) ad adottare, a mente dell’articolo 12 del decreto legge n. 5 del 2012, regolamenti di delegificazione volti a semplificare i procedimenti amministrativi concernenti l’attività di impresa “nel rispetto del principio costituzionale di libertà dell’iniziativa economica privata in condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti, che ammette solo i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all’ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l’utilità sociale, con l’ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica”. “.

Tali fenomeni sono esplosi negli ultimi anni: non a caso, l'articolo in esame individua come data di partenza le disposizioni entrate in vigore dopo il 31 dicembre 2011.

A tale esplosione ha fatto seguito anche una progressiva presa di coscienza da parte delle istituzioni e dei *mass media*, che nella legislatura in corso si è concentrata in particolare sui seguenti aspetti:

- periodica misurazione dello *stock* dei provvedimenti attuativi da adottare;
- attenzione per rendere il più possibile auto-applicative le nuove disposizioni di rango legislativo.

In base all'ultimo dei periodici monitoraggi effettuati dall'Ufficio per il programma di Governo della Presidenza del Consiglio dei ministri, al 14 settembre 2015 la situazione è così riassumibile:

- al 22 febbraio 2014 risultavano da adottare, complessivamente, 889 provvedimenti attuativi (474 imputabili al periodo in cui è stato in carica il Governo Monti; 415 imputabili al periodo in cui è stato in carica il Governo Letta);
- al 14 settembre 2015 restano da adottare 261 provvedimenti (rispettivamente 147 risalenti all'epoca del Governo Monti e 114 all'epoca del Governo Letta).

A tale massa – comunque in costante diminuzione – di provvedimenti attuativi si devono aggiungere i 532 previsti da quando è in carica il Governo Renzi (dal 22 febbraio 2014).

**Articolo 22**  
**(Clausola di salvaguardia per le regioni a statuto speciale)**

L'**articolo 22** inserisce nella legge in esame 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 medesima legge sono inapplicabili agli enti a statuto speciale ove siano in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione.

Le disposizioni della legge non modificano il quadro delle competenze definite dagli statuti (che sono adottati con legge costituzionale) e dalle relative norme di attuazione; esse si applicano pertanto in quegli ordinamenti solo in quanto non contrastino con le speciali attribuzioni di quegli enti. L'esplicitazione di questo principio è stata introdotta in passato principalmente nelle leggi finanziarie per evitare che regioni e province autonome, nel dubbio sull'effettiva estensione di disposizioni che incidono sulle materie di loro competenza, ritenessero necessario chiedere una pronuncia alla Corte costituzionale. La clausola di salvaguardia è ormai inserita in tutti i provvedimenti che possono riguardare le competenze delle regioni a statuto speciale e costituisce uno dei parametri su cui si fondano i giudizi della Corte costituzionale sulle questioni che le vengono poste<sup>56</sup>.

La norma in esame fa inoltre riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 che ha riformato il titolo V della parte seconda della Costituzione. In particolare l'articolo 10 ha disposto la possibile applicazione delle disposizioni della legge costituzionale alle regioni a statuto speciale «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite», fino all'adeguamento dei rispettivi statuti. La legge costituzionale 3/2001, infatti, ha riformato il sistema delle autonomie lasciando inalterato la distinzione tra autonomie ordinarie e speciali. In ragione della norma contenuta nell'art. 10 (cosiddetta **clausola di maggior favore**), la Corte costituzionale valuta in relazione a ciascuna questione di legittimità, se prendere a parametro l'articolo 117 Cost. anziché le norme statutarie, nel caso in cui la potestà legislativa da esso conferita nella materia oggetto della questione, assicura una autonomia più ampia di quella prevista dagli statuti speciali.

---

<sup>56</sup> La giurisprudenza a riguardo è ormai molto ampia, nelle più recenti pronunce, la Corte costituzionale, in ragione della presenza della clausola di salvaguardia, ha dichiarato non fondate le questioni sollevate in merito a norme che, proprio perché in contrasto con lo statuto speciale e le norme di attuazione della regione ricorrente, non sono applicabili alla regione stessa, si vedano ad esempio le sentenze n. 23 e n. 237 del 2014.

### **Articolo 23** **(Disposizioni finanziarie)**

L'articolo 23 reca, al comma 1, la clausola di **invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica** derivanti dall'attuazione delle disposizioni contenute nel provvedimento in esame nonché dall'attuazione dei decreti legislativi da esso stesso previsti.

Dalla clausola sono espressamente **escluse due disposizioni** del provvedimento che recano una **autonoma** norma di **copertura**, costituite rispettivamente:

- dall'articolo 8, comma 3, che per l'istituzione del numero unico europeo 112, previsto dal comma 1 del medesimo articolo, autorizza una spesa di 10 milioni di euro per l'anno 2015, di 20 milioni di euro per l'anno 2016 e di 28 milioni di euro annui dal 2017 al 2024.
- dall'articolo 14, comma 5, lettera a) che prevede un finanziamento 2 milioni di euro per l'anno 2015 e di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017 del Fondo per i servizi socio-educativi per la prima infanzia destinati alla popolazione minorile presso enti del Ministero della difesa, al fine di realizzare asili nido presso caserme del Ministero della difesa in via di dismissione.

I successivi **commi 2 e 3** recano disposizioni volte a garantire la **copertura finanziaria** dei **decreti legislativi di attuazione delle deleghe** contenute nel provvedimento, prevedendo:

- che tali decreti legislativi siano corredati di relazione tecnica che ne attesti la neutralità finanziaria ovvero che ne specifichi i nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e i corrispondenti mezzi di copertura (comma 2);
- che, in conformità all'articolo 17, comma 2, della legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009), qualora uno o più decreti legislativi determinino **nuovi o maggiori oneri** che non trovino compensazione al proprio interno, tali decreti vengano **emanati solo successivamente** o contestualmente all'entrata in vigore dei **provvedimenti legislativi** che **stanzino** le occorrenti **risorse** finanziarie (**comma 3**).

Si rammenta che il comma 2 dell'articolo 17 della legge n. 196/2009 ha introdotto specifiche disposizioni relative alla copertura degli oneri recati dall'attuazione di deleghe legislative. In particolare, è espressamente sancito il principio in base al quale le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura finanziaria necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli

effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, a tale quantificazione si procede al momento dell'adozione dei singoli decreti<sup>57</sup>.

A tal fine, si dispone, in primo luogo, che ciascuno schema di decreto sia corredato di una relazione tecnica, predisposta ai sensi del successivo comma 3, che dia conto della neutralità finanziaria del medesimo provvedimento ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura. In secondo luogo, la norma dispone che l'individuazione dei mezzi di copertura deve in ogni caso precedere l'entrata in vigore dei decreti medesimi, subordinando l'emanazione dei decreti legislativi alla previa entrata in vigore degli atti legislativi recanti lo stanziamento delle relative risorse finanziarie.

---

<sup>57</sup> Si ricorda che il principio di carattere generale enunciato dalla norma risponde a quello da tempo elaborato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 226/1976), in base al quale spetta al legislatore delegante disporre in ordine alla copertura della spesa derivante dall'esercizio della delega. La stessa Corte ha tuttavia evidenziato che, "qualora eccezionalmente non fosse possibile, in sede di conferimento della delega, predeterminare rigorosamente in anticipo i mezzi per finanziare le spese che l'attuazione della stessa comporta" è sufficiente che il Governo venga a ciò espressamente delegato, con determinazione di principi e criteri direttivi di delega, anche enunciati sotto forma di clausole di neutralità finanziaria, volti a definire gli equilibri finanziari interni a ciascun provvedimento da adottare nell'esercizio della delega.

**Tabella.**  
**Gli adempimenti previsti dalla legge 124 del 2015**

ART.	OGGETTO	STRUMENTO	TERMINE
1	Amministrazione digitale	D.Lgs.	28.8.2016
2	Conferenza di servizi	D.Lgs.	28.8.2016
4	Procedimenti amministrativi attività economiche	D.P.R.	24.2.2016
5	Procedimenti inizio attività	D.Lgs.	28.8.2016
7, co. 1	Pubblicità e trasparenza delle p.a.	D.Lgs.	28.2.2016
7, co. 3	Intercettazioni	D.Lgs.	28.4.2016
8, co. 1	Riorganizzazione della p.a.	D.Lgs.	28.8.2016
8, co. 2	Ricognizione funzioni delle p.a.	D.P.C.M	(*)
10	Camere di commercio	D.Lgs.	28.8.2016
11	Dirigenza pubblica	D.Lgs.	28.8.2016
13	Enti di ricerca	D.Lgs.	28.8.2016
14	Linee guida conciliazione tempi di vita e di lavoro	Dir. P.C.M.	--
16 e 17	Lavoro pubblico	D.Lgs.	28.2.2017(**)
16, co. 5	Attuazione D.Lgs. lavoro pubblico	D.P.R.	--
16 e 18	Partecipazioni societarie delle p.a.	D.Lgs.	28.8.2016
16 e 19	Servizi pubblici locali	D.Lgs.	28.8.2016
20	Processo Corte dei conti	D.Lgs.	28.8.2016
21	Attuazione di leggi	D.Lgs.	26.11.2015

(\*) Entro 6 mesi dalla entrata in vigore del primo dei D.Lgs. di attuazione dell'art. 8, co. 1.

(\*\*) Qualora la delega sia esercitata congiuntamente a quella sulla dirigenza il termine è 28.8.2016.