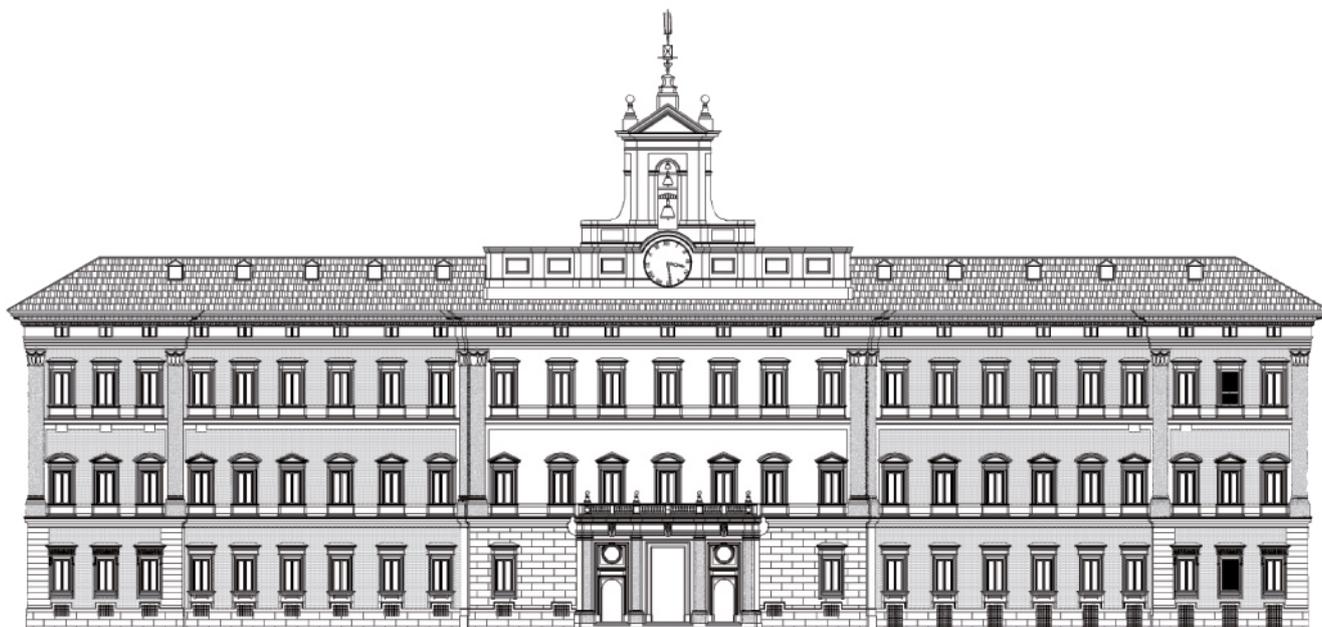




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge



Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione
delle amministrazioni pubbliche

A.C. 3098

Schede di lettura

n. 303/1

12 maggio 2015

Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

Deleghe al Governo in materia di
riorganizzazione delle
amministrazioni pubbliche

A.C. 3098

Schede di lettura

n. 303/1

12 maggio 2015

Servizio responsabile:

SERVIZIO STUDI – Dipartimento Istituzioni

☎ 066760-3588 / 066760-9475 – ✉ 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: ID0017a.docx

INDICE

SCHEDE DI LETTURA

▪ Articolo 1 (<i>Carta della cittadinanza digitale</i>)	3
▪ Articolo 2 (<i>Conferenza di servizi</i>)	14
▪ Articolo 3 (<i>Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche</i>)	27
▪ Articolo 4 (<i>Segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso, autorizzazione espressa e comunicazione preventiva</i>)	33
▪ Articolo 5 (<i>Autotutela amministrativa</i>)	37
▪ Articolo 6 (<i>Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza</i>)	46
▪ Articolo 7 (<i>Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato</i>)	54
▪ Articolo 8 (<i>Riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura</i>)	80
▪ Articolo 9 (<i>Dirigenza pubblica</i>)	86
▪ Articolo 9, co. 1, lett. o) (<i>Dirigenza pubblica: incarichi di direttore generale, di direttore amministrativo e di direttore sanitario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale</i>)	117
▪ Art. 10 (<i>Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca</i>)	122
▪ Articolo 11 (<i>Promozione della conciliazione dei tempi di vita e lavoro nelle amministrazioni pubbliche</i>)	126
▪ Articolo 12 (<i>Procedure e criteri comuni per l'esercizio di deleghe legislative di semplificazione</i>)	133
▪ Articolo 13 (<i>Lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche</i>)	137
▪ Articolo 14 (<i>Riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche</i>)	154
▪ Articolo 15 (<i>Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale</i>)	161
▪ Articolo 16 (<i>Modifica e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi</i>)	184
▪ Articolo 17 (<i>Clausola di salvaguardia</i>)	188
▪ Articolo 18 (<i>Disposizioni finanziarie</i>)	189
▪ Tabella 1. Le deleghe previste dal d.d.l.	191

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 dovranno modificare e integrare il **codice dell'amministrazione digitale (CAD)** approvato con il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, con invarianza delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Il **termine** per l'esercizio della delega è fissato in **12 mesi** (erano 18 nel d.d.l. originario A.S. 1577) dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame.

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 PA, 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 *n*) del comma 1.

Un primo gruppo di principi e criteri direttivi (lettere da *a*) a *f*) 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:

- definire un **livello minimo delle prestazioni in materia di servizi *on line*** delle amministrazioni pubbliche in ordine alla 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**, dell'**organizzazione** e delle **procedure interne** della p.a. per esigenze di celerità, certezza dei tempi e 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 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";

Sui profili generali e la strategia italiana in tema di agenda digitale italiana il Consiglio dei ministri il 3 marzo 2015 ha approvato :

- la *Strategia per la banda ultralarga e la crescita digitale*;
- il *Piano crescita digitale 2014-2020*;
- il *Piano banda ultralarga*.

La strategia per la crescita digitale prevede una *roadmap* per la digitalizzazione del Paese per determinare il progressivo *switch off* dell'opzione analogica per la fruizione dei servizi pubblici, progettando la digitalizzazione della pubblica amministrazione.

La strategia italiana per la banda ultralarga prevede 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.

Si ricorda in proposito che gli obiettivi dell'Agenda digitale europea prevedono una copertura con banda larga di base per il 100 per cento dei cittadini dell'UE entro il 2013 (che è stata realizzata); una copertura con banda larga pari o superiore a 30 Mbps (c.d. banda ultra larga) per il 100 per cento dei cittadini UE entro il 2020, nonché una banda larga ultraveloce con velocità superiore a 100 Mbps per il 50 per cento degli utenti domestici europei entro il 2020.

Nel nostro Paese è in corso una discussione sulle migliori modalità di promozione dello sviluppo della banda larga: si confrontano le opzioni della realizzazione di una rete integrale, "fino all'abitazione", di fibra ottica per la banda larga (c.d. FBTH *Fiber to the home*) e quella della realizzazione di una rete in fibra ottica fino agli "armadi" della rete di distribuzione, utilizzando per la trasmissione del segnale in banda larga nel tratto dagli "armadi" all'abitazione la rete telefonica tradizionale (tale tecnologia è denominata *Fiber to the Cabinet* FBTC).

Sul tema della connettività a banda larga e ultralarga, si ricorda che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) e l'Autorità per le garanzie nelle

comunicazioni (AGCOM) hanno recentemente svolto un'indagine conoscitiva congiunta sulla concorrenza statica e dinamica nel mercato dei servizi di accesso e sulle prospettive di investimento nelle reti di telecomunicazioni a banda larga e ultra-larga. Le conclusioni dell'indagine, rese note l'8 novembre 2014, sottolineano, tra gli altri, la necessità di:

- un piano strategico nazionale per lo sviluppo delle infrastrutture esistenti (catasto delle reti);
 - una politica di sostegno della domanda, proseguendo ad esempio con la digitalizzazione della pubblica amministrazione e dei rapporti di questa con i cittadini e le imprese;
 - garantire, dal lato dell'offerta, che gli enti locali contribuiscano attivamente attraverso una semplificazione amministrativa che consenta di ridurre i tempi e i costi per la posa delle infrastrutture in fibra ottica;
 - un intervento pubblico nelle aree del Paese che non risultano coperte dai piani di investimento privati e politiche pubbliche anche nelle aree nelle quali gli operatori privati hanno già definito dei piani di investimento, al fine di accelerare il processo di sviluppo tecnologico delle reti;
 - concentrarsi, nel contesto italiano, in primo luogo sulla realizzazione di infrastrutture FTTC, più facili da realizzare nel breve-medio periodo; tali infrastrutture dovrebbero poi gradualmente evolvere in infrastrutture FTTH.
- l'accesso e il riuso 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 darli 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 PA 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).

Si ricorda, infine, che il 29 aprile 2015 il Governo ha presentato in Parlamento tre schemi di decreti attuativi della delega fiscale tra cui uno schema di decreto legislativo in materia di trasmissione telematica delle operazioni IVA e di controllo delle cessioni di beni effettuate attraverso distributori automatici (atto del Governo n. 162).

- ridefinire il **Sistema pubblico di connettività** (SPC), al fine di semplificare le regole di cooperazione applicativa tra amministrazioni pubbliche e di 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) ed 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. e**);

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, denominato SPID, 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 D.P.C.M., 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 architettonico 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 scasso livello di alfabetizzazione digitale e da assicurarne la piena accessibilità, prevedendo peculiari modalità, quali l'utilizzo della lingua dei segni. (**lett. f**);

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.

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

- razionalizzare gli strumenti di **coordinamento tra le p.a.**, con il duplice obiettivo di conseguire l'ottimizzazione della spesa nei processi di digitalizzazione e risparmio energetico (**lett. g**);
- razionalizzare i meccanismi e le **strutture di governance della digitalizzazione**, al fine di semplificare i processi decisionali (**lett. h**);

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;
- promuovere 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.

- semplificazione dei procedimenti di adozione delle **regole tecniche** e garanzia della **neutralità tecnologica** delle disposizioni del CAD (**lett. i**);

Il procedimento di adozione delle regole tecniche, disciplinato dall'art. 71 del CAD, prevede che esse sono 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.

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).

- ridefinire le competenze dell'**ufficio dirigenziale generale** unico 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, dotato di adeguate competenze tecnologiche e manageriali, per la transizione alla modalità operativa digitale e dei conseguenti processi di riorganizzazione, finalizzati a maggiore efficienza ed economicità (**lett. l**);

Un elemento di novità rispetto alla disciplina vigente consiste dunque nella possibile collocazione alle dirette dipendenze dell'organo politico di vertice di un responsabile individuato nell'ambito dell'ufficio dirigenziale generale competenze per la digitalizzazione.

Nel caso in cui la figura del responsabile sia individuata in un soggetto diverso dal titolare dell'ufficio dirigenziale generale di riferimento, appare meritevole di approfondimento il tipo di rapporto intercorrente tra i due soggetti.

Appare inoltre suscettibile di chiarimento il significato dell'espressione "collocazione alle dirette dipendenze dell'organo politico di vertice" e, in particolare, se essa possa comportare una assimilazione al rapporto esistente tra l'organo di vertice politico e gli uffici di diretta collaborazione, rapporto che implica la decadenza dall'incarico al momento della decadenza dell'organo politico.

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 tali 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 fonia, 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.

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

- **coordinare il testo del CAD** con le nuove norme, sia per garantire la coerenza delle normative, sia per adeguare, aggiornare e semplificare il "linguaggio normativo" (**lett. m**);
- indicare esplicitamente le norme **abrogate**, fatto salvo il principio della successione delle leggi nel tempo di cui all'art. 15 delle preleggi (**lett. n**).

Ai sensi del **comma 2** (già comma 7 del d.d.l. originario) i decreti legislativi delegati sono adottati su **proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione** (a seguito di modificazione approvata dal Senato viene meno il concerto con il ministro interessato previsto nel d.d.l. originario), previo parere della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato. Tali pareri devono essere resi entro 45 giorni dalla trasmissione dello schema di decreto, trascorsi i quali il Governo può comunque procedere.

Lo schema è quindi trasmesso alle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari nonché (come specificato nel corso dell'esame del Senato) 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.

Nel corso dell'esame del **Senato** è stato aggiunto un onere supplementare in capo al Governo, che, 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** – corrispondente al comma 8 del d.d.l. originario e rimasto immutato nell'esame del Senato – 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 contenuti nella presente legge.

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 **dodici mesi** dalla data di entrata in vigore della legge.

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.¹

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 partecipanti².

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

¹ 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).

² 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.

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 definitivo³.

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

³ 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 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.

preliminare (cd. conferenza di servizi preliminare). (art. 14-*bis*, comma 1-*bis*, L. 241/1990)

B. Ridefinizione dei **tipi di conferenza**, anche al fine di introdurre modelli di **istruttoria pubblica** per garantire la partecipazione 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 esame 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 in esame.

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:

1) garantire forme di coordinamento o di rappresentanza unitaria delle amministrazioni interessate;

2) prevedere la partecipazione alla conferenza di un unico rappresentante delle amministrazioni statali, designato, per gli uffici periferici, dal dirigente dell'Ufficio territoriale dello Stato, ufficio destinato a sostituire la Prefettura-Ufficio territoriale del Governo ai sensi della delega di cui all'articolo 7, comma 1, lettera d).

L'articolo 7, comma 1, lettera d), del disegno di legge in esame reca un criterio direttivo nell'ambito della delega al Governo per la riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato. Esso prevede, tra l'altro:

- 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, è stato introdotto nel corso dell'esame al Senato, e deve essere letto unitamente al criterio di cui alla lettera *l*), che si riferisce ai meccanismi decisionali. Per quest'ultimo criterio, nel corso dell'esame al Senato, il principio di maggioranza è stato peraltro sostituito da quello 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 esame 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.

In 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 in esame sembrerebbe 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**.

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.

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

Per quanto riguarda l'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 *f*).

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 *i*).

Peraltro, la rimessione al Consiglio dei ministri è comunque preclusa qualora la questione sia oggetto di intese raggiunte tra le Regioni, 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**.

I. 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 assumere **determinazioni in via di autotutela**, ai sensi degli articoli 21-*quinquies* e 21-*nonies* della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, purché abbiano partecipato alla conferenza dei servizi o si siano espresse nei termini.

Il criterio direttivo di cui alla lettera *m)* – introdotto nel corso dell'esame al Senato - prevede la possibilità per le amministrazioni di procedere, in via di autotutela, alla **revoca o all'annullamento d'ufficio** degli atti adottati. La possibilità di agire in via di autotutela viene **limitata** alle amministrazioni che 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. 5, comma 1, lett. c), del disegno di legge in esame modifica 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 non specifica gli effetti della revoca o dell'annullamento di ufficio degli atti endoprocedimentali, specie nel caso di atti di assenso, sul provvedimento adottato all'esito della conferenza di servizi.

Merita in proposito di essere 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 procedente 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 esame.

In base al criterio direttivo in esame la nuova disciplina dovrà essere coordinata con la normativa di settore.

Tra le 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 presente legge.

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 del disegno di legge in esame.

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 con l'intervento del Presidente del Consiglio, previa delibera del Consiglio dei ministri (art. 3, comma 2, secondo periodo).

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);
- 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 (non la Commissione competente per i profili finanziari e la 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 del 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 3 (*Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche*)

L'**articolo 3** disciplina una particolare **ipotesi di silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche nell'ambito dei procedimenti volti all'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi**, novellando la legge sul procedimento amministrativo (L. 7 agosto 1990, n. 241) e introducendo nel capo IV, dedicato alla semplificazione dell'attività amministrativa, un nuovo articolo 17-*bis*.

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 proc.** 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 sul procedimento amministrativo (L. n. 241/1990), la particolarità del silenzio assenso previsto dall'articolo in esame è data, in primo luogo, dal fatto che esso opera non nel rapporto tra amministrazione pubblica e privati, ma tra **diverse amministrazioni pubbliche** e, in secondo luogo, che il silenzio corrisponde ad un **atto interno ad un procedimento** (invece che a un provvedimento definitivo).

Il nuovo articolo 17-*bis*, infatti, trova applicazione nelle ipotesi in cui **per l'adozione di provvedimenti sia normativi sia amministrativi** di competenza di amministrazioni pubbliche sia prevista **l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta** di competenza di altre amministrazioni pubbliche.

In relazione al campo di applicazione oggettivo della disposizione, si ricorda che le pubbliche amministrazioni 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 proc.) e ai loro procedimenti non si applicano le norme sulla partecipazione degli interessati (art. 13 legge proc.).

In tali casi, queste ultime sono tenute a comunicare le rispettive decisioni all'amministrazione proponente **entro il termine di trenta giorni** dal ricevimento dello schema di provvedimento, che deve essere corredato dalla relativa documentazione (**comma 1**).

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

- a) faccia presenti **esigenze istruttorie**;
- b) 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 trenta 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.

In caso di **mancato accordo tra le amministrazioni coinvolte**, il **Presidente del Consiglio**, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, decide sulle **modifiche da apportare allo schema di provvedimento**.

Tale ultima disposizione non disciplina dunque un'ipotesi di silenzio assenso, ma interviene sul diverso caso del mancato accordo tra amministrazioni, prevedendo un intervento generalizzato del Presidente del Consiglio, previa delibera del Consiglio dei ministri.

Dalla formulazione della norma non risulta peraltro chiaro se il potere di adottare il provvedimento finale spetti in tal caso al Presidente del Consiglio o resti comunque in capo all'amministrazione procedente.

Deve essere altresì valutata l'opportunità di un coordinamento con le numerose discipline di settore.

Si rileva inoltre che, mentre il testo originario del disegno di legge governativo faceva riferimento unicamente alle amministrazioni statali, nel corso all'esame al Senato è stato ampliato il campo di applicazione della disposizione, estendendo l'istituto a tutte le amministrazioni pubbliche, incluse le amministrazioni territoriali.

La disposizione in esame, nella parte in cui appare consentire di superare il dissenso di un'amministrazione regionale o di una provincia autonoma in ambiti materiali di competenza regionale concorrente o residuale, deve essere valutata alla luce della giurisprudenza costituzionale che esclude un intervento decisorio unilaterale dello Stato come conseguenza automatica del mancato raggiungimento di un accordo con la regione.

La giurisprudenza costituzionale, già richiamata in sede di commento dell'art. 2, ha riconosciuto che il soddisfacimento di esigenze unitarie può giustificare 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 medesima giurisprudenza, fra le quali è sempre annoverata la presenza di adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni.

In particolare, secondo la Corte (sentenza n. 179 del 2012 relativa all'istituto della conferenza di servizi), 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 [...], in vista dell'obiettivo della accelerazione e semplificazione dell'azione amministrativa; dall'altro, è ugualmente agevole escludere [...] la disciplina del superamento del dissenso all'interno [...] 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).

Dunque, **"il semplice decorso del tempo** – previsto dalla norma impugnata come unica condizione per l'adozione unilaterale dell'atto ad opera dello Stato – per sua natura **prescinde** completamente dall'osservanza, da parte di Stato e Regioni, di comportamenti ispirati al **principio di leale collaborazione**. Quale che sia l'atteggiamento delle parti nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per l'adozione dell'atto, si verifica [...] la concentrazione della potestà di decidere in capo ad una di esse. Ciò anche nell'ipotesi che proprio lo Stato abbia determinato, con l'inerzia o con altri comportamenti elusivi, l'inutile decorrenza del termine." (sentenza n. 39 del 2013). In altra pronuncia la Corte ha ritenuto che previsione di un **termine di 60 giorni**, stabilito unilateralmente dal legislatore statale, si configura come **irragionevolmente breve**, specie in riferimento alla complessità dell'opera (nel caso di specie, intesa per il progetto definitivo del prolungamento di un'autostrada); il termine di 60 giorni è stato ritenuto «così esiguo da rendere oltremodo complesso e difficoltoso lo svolgimento di una qualsivoglia trattativa», cosicché la sua rapida decorrenza contrasta irrimediabilmente con la logica collaborativa che informa la previsione stessa dell'intesa (sentenza n. 274 del 2013).

La Corte non ha infine ritenuto sufficiente la previsione che il Consiglio dei ministri deliberi, in esercizio del proprio potere sostitutivo, con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate, che non «può essere considerata valida sostituzione dell'intesa, giacché trasferisce nell'ambito interno di un organo costituzionale dello Stato un confronto tra Stato e Regione, che deve necessariamente avvenire all'esterno, in sede di trattative ed accordi, rispetto ai quali le parti siano poste su un piano di parità» (sentenza n. 165 del 2011).

Sono state pertanto **dichiarate incostituzionali**, ripercorrendo solo le pronunce più recenti, disposizioni legislative in base alle quali:

- 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, **ove non sia stata raggiunta, entro il breve termine di trenta giorni, l'intesa, «il Consiglio dei ministri delibera** in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate» (sentenza n. 179/2012);
- in caso di **mancato raggiungimento dell'intesa** richiesta con una o più Regioni per l'adozione di un atto amministrativo da parte dello Stato, il **Consiglio dei ministri** – ove ricorrano **gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali** o si debba evitare un **grave danno all'Erario** – può, nel rispetto del principio di leale collaborazione, deliberare motivatamente l'atto medesimo, anche senza l'assenso delle Regioni interessate, nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per la sua adozione da parte dell'organo competente (sentenza n. 39/2013);
- al fine di garantire l'approvazione in tempi certi del progetto definitivo del prolungamento a nord dell'autostrada A31, già compresa nelle Reti transeuropee dei trasporti (TEN-T), **l'intesa generale quadro** con la provincia autonoma di Trento,

deve essere raggiunta **entro sessanta giorni** dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto (sentenza n. 274/2013).

La regola generale del silenzio assenso tra amministrazioni 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 legge proc.

Infatti il nuovo articolo 17-*bis*, al **comma 3**, esplicita che la regola si applica anche ai casi in cui è 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'assenso, concerto o nulla osta, che è di **sessanta 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 disposizioni di legge o dai provvedimenti del Consiglio dei ministri in caso di disaccordo.

Non appare invece applicabile la disciplina che prevede l'intervento del Presidente del consiglio in caso di mancato accordo tra amministrazioni.

La norma non fa riferimento alle amministrazioni preposte alla tutela della pubblica incolumità, che l'ordinamento vigente generalmente equipara a quelle richiamate, in considerazione della particolare rilevanza degli interessi di cui sono portatrici.

Non risulta inoltre chiara l'applicabilità della disciplina sull'interruzione del termine, prevista dal comma 1, in caso di particolari esigenze istruttorie o di richieste di modifica.

Il **comma 4** esclude infine l'applicabilità dell'istituto del silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche, previsto dall'articolo in esame, nei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi.

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 ss. legge proc., che formano oggetto di delega specifica ai sensi del precedente art. 2 della proposta di legge in esame.

Ai sensi della normativa vigente, infatti, la conferenza di servizi è sempre indetta qualora l'amministrazione precedente debba acquisire intese, concerti,

nulla osta 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 precedente 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 del disegno di 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.

Tuttavia, occorre considerare la diversa efficacia delle disposizioni previste ed, in particolare, che l'articolo 3 aggiunge una nuova disposizione alla legge n. 241/1990, con efficacia immediata a decorrere dall'entrata in vigore della legge, mentre il riordino delle disposizioni sulla conferenza di servizi deve essere attuato con decreto legislativo da adottare entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge.

Sembrerebbe quindi opportuno un chiarimento in ordine al coordinamento tra le due fattispecie, anche con riferimento ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge.

Articolo 4 **(Segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso, autorizzazione espressa e comunicazione preventiva)**

L'articolo 4 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.

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 l. proc.;
- oggetto di **silenzio assenso**, ai sensi dell'art. 20 l. proc.;
- per i quali è necessaria l'**autorizzazione espressa** (ipotesi **introdotta dal Senato**);
- per i quali, in base alla legislazione vigente, è sufficiente una comunicazione preventiva (ipotesi **introdotta dal Senato**); 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 legge proc., 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 culturali⁴.

Per effetto delle modifiche recate all'articolo 19 della legge 241/1990 dal DL 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 proc.** 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*).

⁴ 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.

Con una modifica **introdotta al Senato**, l'oggetto della delega è stato esteso all'introduzione della **disciplina generale delle "attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa"**. In tale disciplina generale è compresa la definizione delle modalità di presentazione e dei contenuti *standard* degli atti degli interessati e di svolgimento della procedura, anche telematica, nonché degli strumenti per documentare o attestare gli effetti prodotti dai predetti atti.

La formulazione ha un contenuto piuttosto ampio, 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.

Si segnala l'opportunità di chiarire l'ambito oggettivo della delega, che sembrerebbe riguardare la ridefinizione della disciplina in materia di SCIA e silenzio assenso, attualmente dettata dagli artt. 19 e 20 l. proc., e l'introduzione di una disciplina per le attività soggette a comunicazione preventiva. Ove così fosse, dovrebbero essere specificati i principi e criteri direttivi, risultando non del tutto congruo il riferimento ai principi e criteri direttivi desumibili dai medesimi artt. 19 e 20 l. proc. che dovrebbero essere oggetto di modifica.

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 prevista dal testo unico di pubblica sicurezza;
- parere della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato, che sono resi entro 45 giorni (decorsi i quali il Governo può procedere);
- delibera preliminare del Consiglio dei ministri e trasmissione dello schema di decreto legislativo è 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 (non il parere della Commissione competente per i profili finanziari e della Commissione per la semplificazione) sulle osservazioni del Governo entro 10 giorni (decorso 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 del 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 5 **(Autotutela amministrativa)**

L'**articolo 5** del disegno di legge, interamente riformulato nel corso dell'esame al Senato, introduce alcune modifiche ai poteri di **autotutela** delle pubbliche amministrazioni, disciplinati dalla legge n. 241 del 1990, che reca i principi generali del procedimento amministrativo (legge proc.).

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 legge proc., e già 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 legge proc., 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 sensibili⁵, 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

⁵ 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.

evitataa 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 in esame, introduce alcune novità, che appaiono finalizzate a **delimitare con maggiore precisione i poteri di cui l'amministrazione dispone** nei confronti dei privati a seguito di 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 attuale 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**. *A tale riguardo, poiché i provvedimenti adottabili sono specificati mediante rinvio al comma 3, sembrerebbe che l'autotutela dell'amministrazione sia maggiormente tipizzata, in quanto essa potrebbe esclusivamente 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 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**.

- ✓ è **eliminata la possibilità** per l'amministrazione (prevista dalla normativa vigente), decorso il termine di 60 giorni (30 per la SCIA edilizia), **di revocare ovvero procedere all'annullamento d'ufficio**, 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, 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 proc.

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

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

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 equipara, sotto il profilo sanzionatorio, la posizione del privato che ha agito senza il 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.

Il **comma 1, lettera c)**, modifica l'**articolo 21-nonies**, della legge proc., 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 proc., 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 n. 241 del 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 proc., ossia dei provvedimenti che presentino vizi cd. formali o relativi alla mancata comunicazione di avvio del procedimento⁶ (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 proc..

La disposizione in esame interviene innanzitutto sulla **specificazione del termine** entro il quale l'amministrazione può procedere all'annullamento d'ufficio, ai sensi dell'art. 21-*nonies*. Attualmente, la disposizione prevede 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**.

⁶ 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.

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 diciotto 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**.

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.

Da ultimo, il **comma 2** dell'articolo in esame **abroga** la disposizione contenuta nella legge finanziaria per il 2005 (art. 1, comma 136, L. n. 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 applicazione⁷. In base alle indicazioni della direttiva le disposizioni del comma 136 si applicano esclusivamente ai casi in cui l'atto di annullamento rinvenga 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

⁷ *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.*

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

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</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. 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.</p> <p>4. Decorso il termine per l'adozione</p>

L. 241/1990 TESTO VIGENTE	L. 241/1990 TESTO RISULTANTE DALLE MODIFICHE
<p>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 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>2. Le sanzioni attualmente previste in caso di svolgimento dell'attività in carenza dell'atto di assenso dell'amministrazione o in difformità di esso si applicano anche nei riguardi di coloro i quali diano inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 e 20 in mancanza dei requisiti richiesti o, comunque, in contrasto con la normativa vigente.</p>	<p>dei provvedimenti di cui al comma 3, primo periodo, ovvero di cui al comma 6-bis, l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-nonies.</p> <p style="text-align: center;">Art. 21</p> <p><i>Identico.</i></p> <p>Soppresso.</p>

<p style="text-align: center;">L. 241/1990 TESTO VIGENTE</p>	<p style="text-align: center;">L. 241/1990 TESTO RISULTANTE DALLE MODIFICHE</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 style="text-align: center;">[...]</p> <p style="text-align: center;">Art. 21-<i>nonies</i></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><i>Identico.</i></p> <p style="text-align: center;">Art. 21-<i>nonies</i></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, comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, 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><i>Identico.</i></p> <p>2-bis. I provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di diciotto mesi</p>

L. 241/1990 TESTO VIGENTE	L. 241/1990 TESTO RISULTANTE DALLE MODIFICHE
	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.

Articolo 6
(Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza)

L'**articolo 6, comma 1**, reca una delega al Governo in materia di **prevenzione della corruzione** nelle pubbliche amministrazioni avente come **oggetto** specifico l'introduzione di disposizioni integrative e correttive di due decreti legislativi emanati in attuazione della legge n. 190 del 2012 (la c.d. legge Severino o legge anticorruzione) relativi rispettivamente alla **trasparenza** degli atti e delle informazioni delle pubbliche amministrazioni (D.Lgs. 33/2013) e alla **inconferibilità e incompatibilità** di determinati **incarichi** presso le pubbliche amministrazioni (D.Lgs. 39/2013).

Il **termine** per l'esercizio della delega è di **sei mesi** dall'entrata in vigore della legge.

Oltre a richiamare i **principi** e i **criteri direttivi** della legge n. 190/2012, l'articolo in esame introduce quattro ulteriori principi. Due principi sono di carattere **integrativo** e sono volti alla precisazione dell'ambito di applicazione degli obblighi previsti ed alla semplificazione degli oneri (lett. a) e c). Gli altri due principi, **introdotti dal Senato**, introducono fattispecie affatto nuove, quali la disciplina dell'**accesso agli atti della p.a. dei membri del Parlamento** (lett. b) e la **riduzione del 60 per cento delle tariffe** riconosciuta ai gestori delle reti telefoniche e del prezzo dei supporti relative alle **intercettazioni** (lett. d).

Nell'esercizio della delega, il Governo deve pertanto **attenersi** innanzitutto ai **principi e criteri direttivi già fissati dalla legge n. 190/2012**.

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:

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

amministrazioni (di cui all'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;

e) definizione di categorie di informazioni che le amministrazioni devono pubblicare e delle modalità di elaborazione dei relativi formati;

f) obbligo di pubblicare tutti gli atti, i documenti e le informazioni di cui disposizione in esame anche in formato elettronico elaborabile e in formati di dati aperti.

g) individuazione della durata e dei termini di aggiornamento per ciascuna pubblicazione obbligatoria;

h) individuazione delle responsabilità e delle sanzioni per il mancato, ritardato o inesatto adempimento degli obblighi di pubblicazione⁸.

⁸ 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 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 (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 che la mancata predisposizione del Programma triennale per la trasparenza costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono valutati ai fini della retribuzione di risultato e del trattamento economico accessorio collegato alle performance dei dirigenti. Il decreto prevede altresì alcune sanzioni

La delega in materia di **inconferibilità** di incarichi e **incompatibilità** contenuta nella L. n. 190/2012 (art. 1, commi 49 e 50) ha invece ad oggetto la modifica della disciplina vigente in materia di:

- attribuzione di **incarichi dirigenziali** e di incarichi di **responsabilità amministrativa di vertice** nelle pubbliche amministrazioni (di cui all'art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001) e negli **enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico** esercitanti funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, da conferire a soggetti interni o esterni alle pubbliche amministrazioni, che comportano funzioni di amministrazione e gestione;
- **incompatibilità** tra i detti incarichi e lo svolgimento di **incarichi pubblici elettivi** o la titolarità di **interessi privati** che possano porsi in conflitto con l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche affidate.

I **principi e criteri direttivi** della delega – da seguire per l'attuazione della delega recata dall'articolo in esame - sono i seguenti:

a) prevedere in modo esplicito, ai fini della prevenzione e del contrasto della corruzione, i casi di non conferibilità di incarichi dirigenziali, adottando in via generale il criterio della non conferibilità per coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione;

b) prevedere in modo esplicito, ai fini della prevenzione e del contrasto della corruzione, i casi di non conferibilità di incarichi dirigenziali, adottando in via generale il criterio della non conferibilità per coloro che per un congruo periodo di tempo, non inferiore ad un anno, antecedente al conferimento abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato sottoposti a controllo o finanziati da parte dell'amministrazione che conferisce l'incarico;

c) disciplinare i criteri di conferimento nonché i casi di non conferibilità di incarichi dirigenziali ai soggetti estranei alle amministrazioni che, per un congruo periodo di tempo, non inferiore ad un anno, antecedente al conferimento abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive. I casi di non conferibilità devono essere graduati e regolati in rapporto alla rilevanza delle cariche di carattere politico ricoperte, all'ente di riferimento e al collegamento, anche territoriale, con l'amministrazione che conferisce l'incarico. È escluso in ogni caso, fatta eccezione per gli incarichi di responsabile degli uffici di diretta collaborazione degli organi di indirizzo politico, il conferimento di incarichi dirigenziali a coloro che presso le medesime amministrazioni abbiano svolto incarichi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive nel periodo, comunque non inferiore ad un anno, immediatamente precedente al conferimento dell'incarico;

d) comprendere tra gli incarichi oggetto della disciplina:

1) gli incarichi amministrativi di vertice nonché gli incarichi dirigenziali, anche conferiti a soggetti estranei alle pubbliche amministrazioni, che comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione;

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).

2) gli incarichi di direttore generale, sanitario e amministrativo delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere;

3) gli incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico;

e) disciplinare i casi di incompatibilità tra gli incarichi di cui alla lettera d) già conferiti e lo svolgimento di attività, retribuite o no, presso enti di diritto privato sottoposti a regolazione, a controllo o finanziati da parte dell'amministrazione che ha conferito l'incarico o lo svolgimento in proprio di attività professionali, se l'ente o l'attività professionale sono soggetti a regolazione o finanziati da parte dell'amministrazione;

f) disciplinare i casi di incompatibilità tra gli incarichi di cui alla lettera d) già conferiti e l'esercizio di cariche negli organi di indirizzo politico⁹.

Il primo nuovo criterio direttivo per l'esercizio della delega prevede che i decreti delegati dovranno precisare l'**ambito di applicazione** degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza delle amministrazioni pubbliche (**lett. a**).

Il secondo criterio direttivo, recato della lettera c), prevede la **riduzione e la concentrazione degli oneri** gravanti in capo alle amministrazioni pubbliche, fermo restandole previsioni in materia di **verifica, controllo e sanzioni** (**lett. c**).

⁹ Nel decreto legislativo 39/2013, di attuazione della predetta delega stabilita dai commi 49 e 50 dell'art. 1 della legge 190/2012, si possono individuare sostanzialmente due gruppi di disposizioni di attuazione del duplice oggetto della delega.

Il primo gruppo reca alcuni divieti all'accesso (prevalentemente temporaneo) agli incarichi dirigenziali nella p.a., in enti pubblici o enti privati in controllo pubblico (definite inconfiribilità) in relazione a condanne o in caso di particolari attività o incarichi precedenti. Si tratta di una nuova incompatibilità successiva volta ad prevenire il possibile insorgere di pratiche corruttive anche attraverso il contenimento del fenomeno del passaggio da una carica all'altra (il c.d. fenomeno del *pantouflage* o *revolving doors*).

Il secondo gruppo reca alcune cause di incompatibilità (con possibilità di opzione) tra incarichi dirigenziali e altre cariche quali quelle amministrative di governo o elettive a livello statale, regionale e locale.

In particolare, il decreto legislativo prevede tre ordini di cause di inconfiribilità di incarichi:

- in caso di condanna, anche non definitiva, per reati contro la pubblica amministrazione;
- la provenienza da enti di diritto privato regolati o finanziati;
- la provenienza da organi di indirizzo politico.

Per quanto riguarda le incompatibilità, il decreto legislativo introduce diverse fattispecie riconducibili a due categorie:

- incompatibilità tra incarichi amministrativi di vertice e dirigenziali in pubbliche amministrazioni (compresi espressamente quelli nelle aziende sanitarie locali), sia con gli incarichi in enti regolati o finanziati dall'amministrazione che conferisce l'incarico, sia con attività professionale privata;
- incompatibilità tra incarichi amministrativi di vertice e dirigenziali nella p.a., negli enti pubblici, nelle ASL e negli enti privati di controllo pubblico e le cariche di governo o di assemblee elettive a livello Statale, regionale e locale.

La mancanza di una disciplina transitoria, che ha comportato ad alcune difficoltà applicative, è stata superata con il D.L. 69/2013 che ha escluso dal perimetro delle nuove incompatibilità gli incarichi conferiti e i contratti stipulati prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo (art. 29-ter).

L'attuazione delle disposizioni recate dai decreti legislativi n.33/2013 e n.39/2013 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**.

Tra le questioni generali dibattute, in materia di **inconferibilità** di incarichi e **incompatibilità** vi è il coordinamento tra fonti di diverso livello, stante l'autonomia riconosciuta in tale campo a livello regionale e locale, nonché il rapporto tra la disciplina del D.Lgs. n. 39 e quella contenuta nella legge n. 215/2004 (la legge sul conflitto di interessi) e nel testo unico degli enti locali che prevedono analoghe fattispecie di incompatibilità, nei confronti dei titolari di cariche governo nazionali e locali: "dall'intreccio di questi diversi corpi normativi, pertanto, derivano una serie di problemi interpretativi e applicativi in considerazione della parziale sovrapposizione delle fattispecie di incompatibilità, da cui conseguono diversi meccanismi di controllo e sistemi sanzionatori" (ANAC, [Rapporto sul primo anno di attuazione della legge 6 novembre 2012](#), n. 190, 27 dicembre 2013, doc. XXVII, n. 8, p. 43, analoghe osservazioni nella [Relazione annuale sull'attività svolta. 1° gennaio - 22 aprile 2014](#)).

Anche 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, cit., 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.

Anche in questo caso l'Autorità ha avanzato dei suggerimenti in una proposta di interventi di semplificazione degli obblighi di trasparenza trasmessa al Governo (la notizia nella citata [Relazione annuale sull'attività svolta. 1° gennaio - 22 aprile 2014](#)).

Il terzo criterio direttivo riguarda un istituto nuovo, ossia la definizione, in relazione alle esigenze connesse allo svolgimento dei compiti istituzionali, dei **diritti dei membri del Parlamento** inerenti all'**accesso ai documenti amministrativi** e alla verifica dell'applicazione delle norme sulla trasparenza amministrativa (**lett. b**).

In base all'articolo 24 della L. 241/1990, può richiedere l'esercizio del diritto di accesso chi vanti 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 e 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.

Il quarto criterio direttivo, anch'esso inerente a materia non trattata nei decreti legislativi nn. 33 e 39 del 2013, dispone la **riduzione del 60 per cento della tariffa** riconosciuta ai gestori delle reti telefoniche e del prezzo dei supporti adoperati per la ricezione del segnale, con particolare riguardo alle **intercettazioni di conversazioni e di flussi** previste dagli articoli 266 e seguenti del c.p.p. (**lett. d**).

Si valuti l'opportunità di un coordinamento tra il criterio di delega in esame e la normativa vigente in materia.

Gli artt. 266 e ss. c.p.p. 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 (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 2013, la spesa annua per le intercettazioni è stata di circa 230 milioni, con il picco registrato nel 2009 di 255 milioni. Nel primo quadrimestre del 2014, la spesa è stata di 85 milioni di euro (*Relazione sullo stato delle spese di giustizia*, trasmessa al Parlamento dal ministro della giustizia l'8 agosto 2014).

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.

Sul punto si segnala che la citata *Relazione sullo stato delle spese di giustizia*, trasmessa al Parlamento dal Ministro della giustizia l'8 agosto 2014 riferisce dei ritardi nei lavori del tavolo di lavoro cui partecipano anche i Capi delle Procure più rappresentative (sul piano della spesa per intercettazioni) e che dovrebbe concludersi (a seguito di gara unica nazionale divisa in più lotti) con la scelta delle società di noleggio degli apparati cui affidare il servizio in modo da conseguire consistenti risparmi di spesa (la direttiva per la gara unica nazionale è stata, peraltro, già emanata dal ministro della giustizia il 23 febbraio 2013, n.d.r.).

L'affidamento dei servizi di intercettazione agli operatori dovrebbe, infatti, avvenire avvalendosi delle procedure concorsuali di cui al Codice dei contratti pubblici. Tuttavia, il processo per individuare i soggetti cui affidare il servizio è risultato particolarmente complesso, stante anche la necessità di soddisfare le esigenze investigative degli uffici giudiziari, di assicurare una elevata qualità del servizio ed evitare, nel contempo, la formazione di mercati di monopolio. Pertanto – riferisce la indicata Relazione – "sulla base di informazioni assunte presso il competente Dipartimento dell'organizzazione

giudiziaria, è plausibile che la riorganizzazione del servizio in atto potrà produrre gli effetti sperati soltanto a decorrere dal prossimo esercizio finanziario". Analogamente "anche il processo con il quale si dovrà stabilire un canone annuo forfettario per il ristoro dei costi degli operatori telefonici potrà produrre gli effetti stimati, in termini di risparmi di spesa, a decorrere dal prossimo esercizio".

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 corso dell'esame del **Senato** è stato aggiunto un onere supplementare in capo al Governo che, 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 il decreti possono essere comunque adottati.

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

Articolo 7 **(Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato)**

Oggetto della delega e profili generali

L'**articolo 7** 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 nn. 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 400/1988, ampiamente modificata per questo aspetto dal D.Lgs. 303/1999, adottato in base alla delega contenuta nella legge 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**¹⁰ 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 **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** (cfr art. 12, co. 1, lett. f) e g), della L. 59/1997).

¹⁰ 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).

La menzionata delega diede origine al **D.Lgs. 300/1999¹¹, sull'ordinamento dei Ministeri e al D.Lgs. 303/1999, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio.**

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. 181/2006¹² e la L. n. 244/2007¹³ (art. 1, co. 376 e 377); nella XVI legislatura, il D.L. n. 85/2008¹⁴ e la L. n. 172/2009¹⁵.

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 c.d. 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 operative¹⁶; l'Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture (art. 44) e l'Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale (art. 88), non ancora attive.

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, 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 all'Agenzia delle dogane 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.

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

¹² 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.

¹³ L. 24 dicembre 2007, n. 244 (*legge finanziaria 2008*).

¹⁴ 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.

¹⁵ L. 13 novembre 2009, n. 172, *Istituzione del Ministero della salute e incremento del numero complessivo dei Sottosegretari di Stato.*

¹⁶ 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. n. 300/1999 ed anche successivamente, il legislatore ha provveduto ad istituire nuove "agenzie", non sempre riconducibili alla disciplina generale prevista dal citato decreto.

Occorre, inoltre, ricordare 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 revisionare 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 e, poi, dall'articolo 2, comma 8-*bis*, del D.L. n. 194/2009 e dall'articolo 1, commi 3-5, del D.L. n. 138/2011. 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, disposte dall'**art. 2, commi 1-2, D.L. 95/2012**.

Uno specifico programma di riduzione è stato fissato per la Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 2, co. 7-*bis*, D.L. 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 in esame sono contenuti nelle lettere da *a)* a *d)* del comma 1 dell'articolo 7, che, anche per effetto delle modifiche introdotte durante l'esame del provvedimento al Senato, 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;

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

Per quanto riguarda i principi e criteri di cui alla **lettera a)**, la prima linea direttrice della riorganizzazione dell'amministrazione è costituita dalla **riduzione degli uffici e del personale destinati ad attività strumentali**. Tale riduzione riguarda anche il personale dirigenziale. Con una modifica introdotta al Senato, si dà conto dell'eventualità che non si possa procedere a tale riduzione in conseguenza di processi di reinternalizzazione di servizi.

Inoltre, nella riorganizzazione è necessario dare preferenza alla **gestione unitaria dei servizi strumentali**, attraverso la costituzione di uffici comuni e previa l'eventuale collocazione delle sedi in edifici comuni o contigui. Con una modifica introdotta nel corso dell'esame del provvedimento al Senato, 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., supra), 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)).

Parallelamente la riorganizzazione dovrà essere indirizzata ad un **rafforzamento degli uffici che erogano prestazioni ai cittadini e alle imprese**.

Una seconda linea di intervento consiste nel **riordino o nella soppressione degli uffici e organismi** in ordine ai quali risultino disfunzioni organizzative o finanziarie o duplicazioni di funzioni o strutture, anche all'esito della 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 entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. 90/2014, è prevista 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.

Riordino del Formez

L'**articolo 7, comma 1, lettera a)**, reca anche la delega per il **riordino del FORMEZ PA**, mediante la contestuale ridefinizione dell'organizzazione e delle funzioni, in applicazione dei principi di semplificazione, efficienza, contenimento della spesa e riduzione degli organi.

La norma interviene su quanto disposto in precedenza dall'articolo 20 del D.L. 90/2014, che ha previsto lo **scioglimento** dell'Associazione e la nomina di un **Commissario straordinario**, con simultanea decadenza degli organi in carica, ad eccezione dell'Assemblea e del collegio dei revisori.

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.

In attuazione di tale disposizione, il **17 luglio 2014** si è insediato il Commissario straordinario (Avv. Harald Bonura) e sono decaduti gli organi in carica, ad eccezione, appunto, del Collegio dei Revisori e dell'Assemblea dei Soci.

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 personale¹⁷, 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 presentato all'assemblea dal richiamato Ministro ai fini delle determinazioni conseguenti.

Riordino delle funzioni di polizia

La **lettera a)** reca tra i principi e criteri della delega anche la **razionalizzazione e il potenziamento dell'efficacia delle funzioni di polizia** anche in funzione 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 esame.

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 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.

¹⁷ 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).

Stante la formulazione del criterio di delega – ed alla luce dell'ampiezza e della complessità delle funzioni di polizia – parrebbe suscettibile di approfondimento la possibilità di individuare con maggiore determinatezza le linee direttrici cui il Governo è chiamato ad attenersi in sede di delega, fermi restando i criteri per singoli settori richiamati nel prosieguo della disposizione.

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**. Tale criterio direttivo è stato introdotto nel corso dell'esame al Senato.

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.

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.).

Il criterio direttivo di delega sul riordino dei corpi di polizia provinciale deve essere valutato alla luce della competenza legislativa attribuita dall'art. 117 Cost. alle regioni in materia di polizia amministrativa locale.

Sotto altro profilo, deve essere valutato l'inserimento del criterio direttivo nell'ambito della delega sulla riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato – che riguarda la Presidenza del consiglio, i ministeri, le agenzie nazionali e gli enti pubblici non economici nazionali - riferendosi esso a corpi di polizia locali.

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 7, comma 1, lettera a) in esame (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".

Riordino delle funzioni nel campo della sicurezza agroalimentare e del Corpo forestale dello Stato

Tra i criteri di delega è previsto il riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, nonché il riordino delle funzioni **nel campo della sicurezza** e dei **controlli nel settore agroalimentare**, che – in base alla formulazione del testo è conseguente alla **riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato**, con l'**eventuale assorbimento** del medesimo **in altra Forza di polizia**. La norma richiede comunque 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**.

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 civile¹⁸.

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 in esame.

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 forestali¹⁹ e assume un peso considerevole nell'ambito del Dicastero

¹⁸ 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, per la *Xylella fastidiosa*.

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.

¹⁹ 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

agricolo: il CDR Corpo forestale assorbe nell'anno 2015, il 38,8% degli stanziamenti Mipaaf.

La dotazione di spesa del Corpo, nel corso dell'ultimo quadriennio, si è andata via via riducendo (-18,2% tra il 2011 ed il 2015), anche per quanto attiene alle spese di funzionamento (-16,9 % tra il 2011 ed il 2015), e, all'interno di queste, di personale (-10,2% tra il 2011 ed il 2015).

migliaia di euro

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

Fonte: Corte dei Conti. Relazioni sul Rendiconto generale dello Stato. Per il 2014 dati di competenza di fonte MEF-RGS non ancora parificati dalla Corte dei conti e, per il 2015, legge di bilancio 2015 (legge n. 191/2014).

In particolare, per ciò che attiene alle risorse umane assegnate al Corpo forestale, si è passati da 7.861 unità di personale al 31 dicembre 2012 a 7.699 unità di personale nel 2013²⁰ (dati della [Relazione sull'attività delle Forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata](#) presentata al Parlamento il 25 febbraio 2015, relativa all'anno 2013) a 7.693 unità per il 2015 (dati da Direttiva MIPAAF 23 gennaio 2015 che contiene gli indirizzi generali sull'attività amministrativa e sulla gestione per il 2015).

Gli stanziamenti di spesa per redditi da lavoro dipendente, parte preponderante della spesa di funzionamento, assumono dunque un profilo decrescente, passando da 492,7 milioni nel 2011 a 442,4 milioni nel 2015.

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 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.

²⁰ Secondo la citata relazione, il Corpo Forestale alla data del 31 dicembre 2013, presentava una forza effettiva complessiva di **7.699 unità** di personale distinti in: 454 unità di personale appartenente al ruolo direttivo dei funzionari e dei dirigenti; 6.519 unità di personale appartenente al ruolo degli ispettori, sovrintendenti, assistenti ed agenti; 726 unità di personale appartenente al ruolo dei periti, revisori, collaboratori ed operatori.

Ciò si evince dall'analisi della [Corte dei Conti nella Relazione al Rendiconto 2013](#) sui dati di consuntivo 2010-2013, che evidenziano un profilo decrescente anche per i consumi intermedi, e dalle recenti informazioni ricevute dal MEF sugli anni 2014 e 2015.

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

In particolare, secondo le informazioni avute dal MEF-RGS, a bilancio 2014 (stanziamenti di spesa definitivi non ancora parificati dalla Corte dei Conti) le risorse destinate alle spese di personale sono pari a 428,5 milioni di euro nel 2014 e a bilancio di previsione 2015 sarebbero pari a 442,4 milioni di euro.

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 178/2002²¹, 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 alimenti²², l'**Istituto superiore di sanità**²³, nonché il Comando Carabinieri per la tutela della salute (**NAS**)²⁴ mentre a livello territoriale operano i posti di

²¹ 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.

²² 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 \(EFSA\)](#).

²³ 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.

²⁴ 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

Ispezione frontaliere, gli Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera (**U.S.M.A.F.**)²⁵ nonché gli Uffici veterinari per gli adempimenti comunitari (**U.V.A.C.**)²⁶.

- 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:
 - il **Corpo forestale dello Stato** che opera attraverso la **Divisione 2 dell'Ispettorato generale** ed il **Nucleo Agroalimentare e Forestale (N.A.F.)**²⁷;
 - 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

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.

²⁵ 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.

²⁶ 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.

²⁷ Le competenze della **Divisione 2^a 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.

veridicità delle informazioni riportate nell'etichetta²⁸. 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 audito 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 ICRQF** (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.

- 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 Antisofistificazione 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**.

²⁸ 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.

Per quanto riguarda le **funzioni di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare**, 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.

Le funzioni di polizia amministrativa sono invece considerate strumentali rispetto alle funzioni amministrative attribuite o delegate agli enti interessati. Si ricorda, infatti, l'art. 158, comma 2, del d.lgs. 112/1998, secondo cui le regioni e gli enti locali sono titolari delle funzioni e dei compiti di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente trasferite o attribuite e che la delega di funzioni amministrative dallo Stato alle regioni e da queste ultime agli enti locali, anche per quanto attiene alla subdelega, ricomprende l'esercizio delle connesse funzioni e compiti di polizia amministrativa.

Per un approfondimento delle funzioni di "polizia ambientale" si rinvia alla scheda pubblicata al link www.camera.it/temiap/2015/05/08/OCD177-1278.pdf.

Principi per la riorganizzazione dell'amministrazione centrale

La **lettera b) del comma 1** dell'articolo 7 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 precisa, infatti, i criteri della delega, che sono diretti esclusivamente 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 terzo comma 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 è funzionale a **precisare**:

✓ 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.

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 ora 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.

✓ nel corso dell'esame del provvedimento al Senato, è stato introdotto un ulteriore principio, che attiene all'area delle eventuali **sovrapposizioni di funzioni tra ministeri ed autorità indipendenti**. Per tali ipotesi si dovrebbe procedere con interventi di razionalizzazione organizzativa all'interno dei ministeri ed eventuale soppressione di quegli uffici che svolgono le funzioni che si sovrappongono a quelle delle *authorities*.

Riorganizzazione delle amministrazioni in materia di autoveicoli

Tra i **principi e criteri direttivi** della delega contenuti nel comma 1 dell'articolo 7, la **lettera c)** prevede i principi e i criteri per **la riorganizzazione delle amministrazioni competenti nel settore degli autoveicoli**.

La delega prevede in particolare la **riorganizzazione delle funzioni** oggi svolte dagli uffici del **Pubblico registro automobilistico (P.R.A.)** e dalla

Direzione generale per la motorizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Si ricorda che l'**Automobile Club d'Italia** (ACI) gestisce con la propria organizzazione e con distinta evidenza contabile nel proprio bilancio il **Pubblico Registro Automobilistico** (P.R.A.) che, in base al Codice Civile, assicura la certezza e la sicurezza della circolazione giuridica dei veicoli, assolvendo alla funzione di pubblicità legale. Tale attività è finanziata con i proventi delle tariffe corrisposte dagli utenti all'atto dell'erogazione dei servizi effettuati.

L'Automobile Club d'Italia (**ACI**), è ente pubblico associativo senza scopo di lucro ai sensi della legge 20 marzo 1975, n. 70, E' un ente federativo che riunisce 106 Automobile Club provinciali e locali (AA.CC.) nonché gli enti e associazioni nazionali senza scopo di lucro che ne fanno richiesta, e rappresenta e tutela gli interessi generali dell'automobilismo. Per delega dello Stato, delle Regioni e delle Province L'ACI è soggetto al Controllo della Corte dei Conti ed a novembre 2014 è stata presentata al Parlamento la determinazione e la relazione riferite al risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Automobile Club d'Italia (ACI), per gli esercizi 2011 e 2012, e degli Automobile Club provinciali e locali, per gli esercizi dal 2010 al 2012 (DOC XV, n. 199).

La finalità individuata dalla norma in commento è la riduzione dei costi di gestione dei dati relativi alla proprietà e alla circolazione dei veicoli e la realizzazione di significativi risparmi per l'utenza, ed in tale senso si prevede **come possibilità anche l'eventuale accorpamento** di tali strutture, a cui attualmente è demandata la tenuta dei registri automobilistici.

Si prevede invece espressamente l'introduzione di **un'unica modalità di archiviazione** per arrivare al rilascio di un **documento unico contenente i dati di proprietà e di circolazione di autoveicoli**, motoveicoli e rimorchi. Per conseguire tale risultato si prevede anche l'eventuale collegamento e l'interoperabilità dei dati detenuti dalle diverse strutture, nonché lo svolgimento delle relative funzioni con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

A tale proposito si ricorda che l'**art. 1, comma 427, della legge di stabilità 2014** (legge n. 147 del 2013) aveva demandato al Ministero delle infrastrutture l'adozione di misure volte alla **unificazione** in un unico archivio telematico nazionale **dei dati** concernenti la proprietà e le caratteristiche tecniche dei veicoli attualmente conservati nel **pubblico registro automobilistico** e nell'archivio nazionale dei veicoli. A tale norma non è stata ancora data attuazione.

La norma del richiamato **comma 427** ha previsto in dettaglio, che nell'ambito della c.d. "spending review" delle pubbliche amministrazioni dello Stato, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dovessero essere adottate, con uno o più regolamenti, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, nel termine di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, misure per l'unificazione, in un unico archivio telematico nazionale, dei dati concernenti la proprietà e le caratteristiche tecniche dei veicoli attualmente inseriti nel pubblico registro

automobilistico e nell'archivio nazionale dei veicoli. Al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti era stata altresì demandata l'adozione dei conseguenti provvedimenti attuativi e l'individuazione delle relative procedure.

Principi per la riorganizzazione dell'amministrazione periferica

La **lettera d) del comma 1** dell'articolo 7 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 tentato di **riordinare e razionalizzare la 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. 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 in esame 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 Rapporti, 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. n. 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. n. 300/1999, la delega in esame 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 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 del provvedimento al Senato, è stato introdotto un nuovo principio di delega, contenuto nella **lettera e)** dell'art. 7, comma 1, relativo all'ordinamento sportivo. Sul punto, sono previsti due criteri generali: il primo riguarda la **semplificazione e il coordinamento delle norme** riguardanti l'ordinamento sportivo, mantenendone comunque la specificità.

In materia, è utile rammentare 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:

a) 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;

b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive.

Il secondo criterio concerne il **riconoscimento delle peculiarità dello sport per persone affette da disabilità** e lo **scorporo del Comitato italiano paralimpico (CIP) dal Comitato olimpico nazionale italiano (CONI)**, con conseguente trasformazione dello stesso in ente autonomo di diritto pubblico.

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.

Rispetto alla formulazione del testo, va in proposito rilevato come non appare corretto il riferimento allo 'scorporo' del CIP dal CONI, in quanto il CIP è organo posto "sotto la vigilanza" del CONI, piuttosto che "incorporato" nello stesso, come previsto dal relativo Statuto.

La trasformazione non deve comportare oneri per la finanza pubblica, in quanto il **Comitato paralimpico 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 transiti in CONI Servizi.

Si ricorda che dal 2003 al 2014, il Comitato italiano paralimpico 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.

Termini e modalità di esercizio della delega

La delega deve essere esercitata con **uno o più decreti legislativi entro dodici mesi** entro la data di entrata in vigore della legge (comma 1).

La **procedura**, descritta al **comma 2**, 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, nel corso dell'esame del provvedimento al Senato, è stata inserita 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 3** 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 4**, 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**

prefetture, in conformità a quanto disposto dagli Statuti speciali e dalle relative norme di attuazione.

Articolo 8 **(Riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura)**

L'**articolo 8** 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.580/1983 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 dodici mesi dalla data di entrata in vigore del disegno di legge in esame, di un decreto legislativo da parte del Governo.

Nel corso dell'esame in Senato sono state apportate rilevanti modifiche al testo originario del disegno di legge. In particolare con riguardo al sistema di finanziamento, quest'ultimo eliminava il contributo obbligatorio delle imprese. Invece il testo licenziato dal Senato reca una delega (**comma 1, lett. a**) alla "**determinazione**" del **diritto annuale** a carico delle imprese (tenuto conto della sua riduzione, disposta dall'articolo 28 del decreto -legge n. 90 del 2014).

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

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

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

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

Il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, emana ogni anno un decreto per determinare le misure del diritto annuale²⁹. 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 annuale³⁰. 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.

Le modifiche intervenute in sede di esame al Senato recano alcune altre significative variazioni, rispetto al testo originario del disegno di legge. In particolare:

- nel trattare di **ridefinizione delle circoscrizioni territoriali (comma 1, lett.b)**, si individua un puntuale numero massimo (60, rispetto alle attuali 105) e

²⁹ 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.

³⁰ 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.

una puntuale soglia dimensionale minima (80.000 imprese e unità locali iscritte o annotate nel registro delle imprese: è numero doppio rispetto a quello di 40.000 che compare quale parametro in talune disposizioni vigenti), ponendo al contempo il criterio di almeno una camera di commercio in ogni Regione - con possibilità altresì di istituire una camera di commercio in ogni Provincia autonoma e Città metropolitana. 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 regionali o interregionali;

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.

- con riguardo ai **compiti e alle funzioni** non è più prevista (**comma 1, lett. c**) la "riduzione" (presente nel testo originario del disegno di legge), ma la "**ridefinizione**" di compiti e funzioni e non è più specificato (a differenza del testo originario) che la limitazione e l'individuazione degli ambiti di attività camerali sia "tassativa". Si prevede inoltre l'attribuzione al sistema camerale di specifiche competenze, anche delegate dallo Stato e dalle Regioni. Sotto il profilo della limitazione alle partecipazioni societarie, essa è intesa come limitazione a quelle "necessarie per lo svolgimento delle funzioni istituzionali", laddove il disegno di legge originario prevedeva la limitazione "alle sole" funzioni istituzionali.

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:

a) tenuta del registro delle imprese, del Repertorio economico amministrativo e degli altri registri ed albi attribuiti alle camere di commercio dalla legge;

b) promozione della semplificazione delle procedure per l'avvio e lo svolgimento di attività economiche;

c) 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;

d) realizzazione di osservatori dell'economia locale e diffusione di informazione economica;

e) 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;

f) promozione dell'innovazione e del trasferimento tecnologico per le imprese, anche attraverso la realizzazione di servizi e infrastrutture informatiche e telematiche;

g) costituzione di commissioni arbitrali e conciliative per la risoluzione delle controversie tra imprese e tra imprese e consumatori e utenti;

h) predisposizione di contratti-tipo tra imprese, loro associazioni e associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti;

i) 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.

- con riferimento al **registro delle imprese** si prevede (comma 1, lett. d) il "riordino delle competenze" relative alla **tenuta e valorizzazione** dello stesso **presso le camere di commercio** (con particolare riguardo alla promozione della trasparenza del mercato e di pubblicità legale delle imprese, con coordinamento da parte del ministero dello sviluppo economico). Tale previsione appare di segno opposto a quella del testo originario del disegno di legge, che invece prevedeva il trasferimento delle competenze relative al registro delle imprese al Ministero dello sviluppo economico;

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.

- si introduce la previsione (**comma 1, lett. e**), assente nel disegno di legge originario, che il ministero dello sviluppo economico (sentita Unioncamere) definisca *standard* nazionali di qualità delle prestazioni camerali, in relazione a ciascuna funzione fondamentale, ai relativi servizi, ad un sistema di monitoraggio;

- si specifica (**comma 1, lett. f**) che la **riduzione del numero di componenti** dei consigli e delle giunte camerali si ponga entro un riordino della relativa disciplina, tale da incidere altresì sui criteri di elezione (onde assicurare una "adeguata" consultazione delle imprese) e sul limite ai mandati; 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;

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:

- a) sino a 40.000 imprese: 20 consiglieri;
- b) da 40.001 a 80.000 imprese: 25 consiglieri;
- c) 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.

La **disciplina transitoria (comma 1, lett. g)** dovrà assicurare la sostenibilità finanziaria e il mantenimento dei livelli occupazionali³¹, nonché contemplare poteri sostitutivi per garantire la completa attuazione del processo di riforma. Rispetto al testo del disegno di legge originario si includono nella disciplina transitoria che assicuri la sostenibilità finanziaria, i progetti in corso per la promozione dell'attività economica all'estero.

Il **comma 2** regola la **procedura di adozione** del decreto legislativo, 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 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 parlamentari possono esprimersi entro dieci giorni sulle osservazioni del Governo.

³¹ 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.

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

Articolo 9 **(Dirigenza pubblica)**

L'**articolo 9** reca una **delega al Governo** per la revisione della disciplina in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici, da adottare **entro 12 mesi**, sulla base dei principi e criteri direttivi ivi indicati.

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

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

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

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

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

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

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

Altri criteri di delega riguardano:

- la semplificazione e l'ampliamento della **mobilità della dirigenza** tra amministrazioni pubbliche e tra queste ed il settore privato;
- la definizione di una disciplina sul **conferimento degli incarichi dirigenziali** nel rispetto di una serie di principi, tra cui: lo svolgimento della procedura con avviso pubblico ed in base al principio dell'equilibrio di genere; 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 per gli incarichi relativi ad uffici di vertice e per gli incarichi corrispondenti ad uffici di livello dirigenziale generale; una "**valutazione di congruità successiva**" della stessa Commissione per gli altri incarichi;
- la **durata quadriennale** degli incarichi dirigenziali, rinnovabili previa partecipazione alla procedura di avviso pubblico e con facoltà di rinnovo per ulteriori due anni senza la procedura selettiva per una sola volta;
- la definizione di presupposti oggettivi per la **revoca** degli incarichi ed una disciplina dei **dirigenti privi di incarichi**;
- la rilevanza della **valutazione** ai fini del conferimento degli incarichi, il superamento degli automatismi di carriera e la costruzione del percorso di carriera in funzione degli esiti della valutazione;
- il riordino delle norme relative alle ipotesi di **responsabilità dirigenziale, amministrativo-contabile e disciplinare dei dirigenti**, 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";
- 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.

I decreti legislativi sono adottati, ai sensi del comma 2, **previo parere della Conferenza unificata** (e, relativamente all'istituzione del ruolo dei dirigenti regionali e del ruolo dei dirigenti degli enti locali, previa **intesa in sede di Conferenza Stato-città** ed autonomie locali) e del **Consiglio di Stato**, che sono resi entro 45 giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema, decorsi i quali il Governo può comunque procedere.

E' poi previsto il c.d. **doppio parere parlamentare**: le competenti Commissioni parlamentari si esprimono entro 60 giorni dalla trasmissione decorso il quale il decreto può essere adottato. 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).

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.

L'istituzione del "sistema della dirigenza pubblica"

Il 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 (definiti in particolare alla lett. c)) e basati sui principi del merito, dell'aggiornamento (quest'ultimo specificato nel corso dell'esame al Senato), della formazione continua (definita in particolare alla lett. d)) nonché su quello della piena mobilità tra i ruoli (definiti in particolare alla lett. e)).

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**;

- 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;
- 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 dirigente 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 Enti pubblici non economici nazionali Università statali Enti pubblici di ricerca Agenzie governative ex d.lgs. 300/99	Regioni Enti pubblici non economici regionali Agenzie regionali Camere di commercio Dirigenza amministrativa, professionale e tecnica del SSN	Enti locali Segretari comunali e provinciali iscritti nel relativo albo alla data entrata in vigore del decreto legislativo (con successiva soppressione del predetto albo)
Esclusione espressa: dirigenza scolastica Eventuale confluenza delle carriere speciali esclusa la carriera diplomatica	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**).

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).

Tabella riassuntiva relativa al numero di dirigenti in servizio

(aggiornato al 1° gennaio 2013)

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

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.

9.1.1 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** (*andrebbe in proposito maggiormente chiarito se si intenda fare riferimento ai dirigenti amministrativi*);
- 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 (nonchè 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.

Si prevede altresì l'eventuale confluenza nello stesso ruolo di personale appartenente alle **carriere speciali**, ad esclusione della carriera diplomatica.

Si ricorda inoltre 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 (in quel caso non è prevista l'esclusione della carriera diplomatica).

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 vigenti. 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 l'indipendenza, con “scadenze differenziate” e 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 (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.

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, DL 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).

9.1.2 I dirigenti regionali

Riguardo ai dirigenti delle regioni, è disposta l'istituzione di un **ruolo unico dei dirigenti regionali**.

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**.

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)).

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.

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"** (*ex multis* sentenze n. 100/2010, n. 95/2008, n. 233/2006, n. 380/2004, n. 4/2004).

Si ricorda che il testo prevede che l'istituzione del ruolo unico dei dirigenti regionali e degli enti locali è definita previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni mentre le restanti disposizioni che riguardano la dirigenza, incluse quelle relative all'accesso, sono adottate previo parere della Conferenza Stato-città.

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 e sulla base delle modifiche apportate nel corso dell'*iter* al Senato, la dirigenza delle **camere di commercio** e la **dirigenza amministrativa, professionale e tecnica del Servizio sanitario nazionale**. Resta invece esclusa dal ruolo unico regionale la dirigenza medica, veterinaria e sanitaria del SSN.

In proposito, si fa presente 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)³².

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).

Il riferimento contenuto alla lett. b), n. 2, alla "dirigenza medica, veterinaria e sanitaria" potrebbe dunque dare luogo, così come formulato, ad incertezze in sede applicativa, essendo le prime due tipologie dirigenziali comprese nella

³² 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).

dirigenza sanitaria, ed essendo la dirigenza medica composta da medici e da veterinari.

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). Specularmente, alla Commissione per la dirigenza locale è affidata la “gestione di ruoli” dei dirigenti degli enti locali sulla base dei medesimi criteri (n. 3) - v. *infra*).

Alla lettera b), n. 2) andrebbe maggiormente specificato se il riferimento ai “medesimi criteri di cui al n. 1)” debba intendersi alle funzioni (in quanto compatibili) da attribuire alla istituenda Commissione per la dirigenza regionale e/o alle modalità di composizione della Commissione. La stessa considerazione riguarda la Commissione per la dirigenza locale di cui al successivo n. 3)).

In base al n 1), la Commissione per la dirigenza statale è chiamata ad operare con piena autonomia di valutazione ed i suoi componenti sono selezionati, in base al criterio di delega in commento, con modalità tali da assicurarne l'indipendenza, con “scadenze differenziate” e sulla base di requisiti di merito e incompatibilità con cariche politiche e sindacali.

Tra le funzioni della istituenda Commissione si prevede espressamente: la 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; l'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; la 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.

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).

Pare suscettibile di approfondimento se le suddette attribuzioni (gestione di ruoli e gestione tecnica dei ruoli) possano dare luogo a talune sovrapposizioni di funzioni o debbano intendersi come complementari.

9.1.3 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.

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.

A seguito delle modifiche apportate nel corso dell'esame al Senato è specificata la necessità che venga comunque mantenuta la figura di **direttore generale** di cui all'articolo 108 del Testo unico degli enti locali – TUEL (d. lgs. 267/2000), ossia quella figura che il sindaco nei comuni con popolazione superiore ad una determinata soglia (e il presidente della provincia) previa deliberazione della Giunta può nominare, **al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato** (la durata dell'incarico non può eccedere quella del mandato del sindaco) affinché attui gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente e sovrintenda alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza. Compete, in particolare, al **direttore generale** la proposta di piano esecutivo di gestione e la predisposizione del piano dettagliato di obiettivi previsto dal piano esecutivo di gestione.

Il TUEL prevedeva una soglia minima di **15.000 abitanti** di popolazione del Comune, affinché il direttore generale potesse essere nominato (per il singolo Comune o, in caso di popolazione inferiore, per più comuni raggiungenti assieme quella soglia e stipulanti all'uopo una convenzione). Successivamente, l'articolo 2, comma 186, lettera d) della legge n. 191 del 2009 ha disposto la **soppressione della figura del direttore generale, tranne che nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti**.

Considerato che nel testo, a seguito delle modificazioni approvate nel corso dell'esame al Senato, si prevede espressamente che il 'mantenimento' della figura di direttore generale avvenga "nel rispetto di" quanto statuito dal citato art. 2, co. 186, lett. d) della legge 191/2009, ne deriva che per quelle ipotesi per le quali tale figura è già stata soppressa non possa esservi 'ripristino' e che quindi il **mantenimento della figura del direttore generale** si applica **solo ai comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti** .

E' disposta contestualmente l'**abolizione della figura dei segretari comunali e provinciali** (e del relativo albo) con l'inserimento, secondo i criteri di cui alla

lettera b), numero 4), 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 risulta 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 (*per segretario comunale e provinciale potrebbe essere opportuno specificare*) 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.

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.

Il testo prevede altresì l'attribuzione alla dirigenza "di cui al presente articolo", dei **compiti** di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa.

Considerato che tale disposizione di delega è inserita nella parte relativa ai segretari comunali e provinciali (lett. b), n. 4)), andrebbe chiarito se si intenda fare riferimento a tutta la dirigenza pubblica – come si desume testualmente dal riferimento all'intero art. 9 ma che, in tal caso andrebbe, collocato al di fuori del n. 4) per evitare incertezze interpretative – o alla sola dirigenza degli enti locali, in cui confluiscono i segretari comunali e provinciali. In quest'ultimo caso, occorrerebbe fare riferimento alla dirigenza di cui alla presente disposizione (anziché di cui al presente articolo) Il riferimento ai medesimi compiti è inoltre presente nella medesima disposizione di cui al n. 4 riferita al dirigente apicale (v. infra).

Come testè ricordato, è introdotto **l'obbligo per gli enti locali** di nominare comunque un **dirigente apicale** (in sostituzione del segretario comunale), con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Per i comuni di minori dimensioni demografiche è previsto che tale funzione di direzione apicale debba essere gestita **in via associata**.

Non viene specificato a quale **soglia minima di popolazione** debba farsi riferimento (il testo originario del disegno di legge indicava la soglia di 5.000 abitanti) nonostante la natura prescrittiva della norma. Il testo prevede peraltro che ciò avvenga “coerentemente con le disposizioni dell’art. 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.

E' infine prevista una **disciplina transitoria**, secondo cui per un periodo fino ai primi **tre anni** dall'entrata in vigore del decreto legislativo delegato, l'obbligo per i comuni di affidare l'incarico di direzione apicale, con le funzioni sopra ricordate, a soggetti **già iscritti nell'albo segretariale**, indi confluiti nel ruolo dirigenziale locale.

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 testè 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 graduatorie di idonei** nel concorso di accesso al corso-concorso;
- i vincitori del corso-concorso sono immessi in servizio per i **primi 4 anni come funzionari**, con obbligo di formazione; successivamente (anche prima dei 4 anni in presenza di determinati requisiti) – e previo superamento di un **esame** – sono immessi nel ruolo unico della **dirigenza**; *nulla si dispone in caso di mancato superamento dell'esame mentre, nel caso di assunzione per concorso (v. infra), in caso di mancato superamento dell'esame è espressamente prevista la risoluzione del rapporto di lavoro, con eventuale inquadramento nella qualifica di funzionario*;
- 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 amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici non economici è stato rinnovato con l'entrata in vigore del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 70 (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

Per quanto riguarda il **sistema di formazione** dei pubblici dipendenti (n. 3) (*in questo caso il criterio di delega fa riferimento a tutti i dipendenti nonostante la rubrica e le altre disposizioni riguardino la sola dirigenza pubblica*) 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.

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.

Con riferimento alla **formazione permanente dei dirigenti** è poi richiesta, tra i criteri di delega (lett. d)), 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.

Nel corso dell'esame al Senato è stato poi introdotto un nuovo criterio di delega che richiama i principi di **semplificazione e di ampliamento delle ipotesi di mobilità della dirigenza** (lettera e)), intesa come mobilità tra amministrazioni pubbliche nonché tra queste ed il settore privato.

Il conferimento degli incarichi dirigenziali, la relativa durata e la valutazione dei risultati

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 principii di cui alla lettera f) 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;

- la procedura per il conferimento degli incarichi a dirigenti di ruolo mediante **avviso pubblico**, sulla base di **requisiti e criteri definiti** dall'amministrazione sulla base di "criteri generali" definiti dalle Commissioni, rispettivamente, per la dirigenza statale, regionale o locale - nonché in base al principio dell'**equilibrio di genere** (di cui alla successiva lettera g));

- 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;

- 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 per gli incarichi relativi ad uffici di vertice e per gli incarichi corrispondenti ad uffici di livello dirigenziale generale; successivamente – e sulla base di tale "*short list*" - la scelta sarà effettuata dal soggetto nominante; nell'assegnazione degli incarichi è

stabilita la necessità di tenere conto di criteri che privilegino la maturazione di esperienze in **amministrazioni differenti**;

- per gli incarichi diversi da quelli relativi ad uffici di vertice e da quelli corrispondenti ad uffici di livello dirigenziale generale è affidata una “**valutazione di congruità successiva**” alla stessa Commissione (*parrebbe opportuno fare riferimento, anche in questo caso, alle tre Commissioni, rispettivamente, per la dirigenza statale, regionale o locale*);

- le Commissioni, rispettivamente, per la dirigenza statale, regionale o locale rendono un **parere obbligatorio** ma non vincolante (e se non espresso entro un termine predeterminato, il parere si intende acquisito), in materia di decadenza degli incarichi in caso di riorganizzazione dell'amministrazione;

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 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*).

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 può 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 possesso 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.

Altro criterio di delega (lett. d)) stabilisce la **durata quadriennale** (era triennale nel disegno di legge originario) **degli incarichi dirigenziali** - rinnovabili previa partecipazione alla procedura di avviso pubblico salva la facoltà di rinnovo per **ulteriori 2 anni** senza la suddetta procedura selettiva per una sola volta - e

la definizione di **presupposti oggettivi per la revoca**, anche in relazione al mancato raggiungimento degli obiettivi, e della relativa procedura.

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.

Andrebbe quindi valutata l'opportunità di prevedere espressamente, nel criterio di delega che riguarda la durata massima dell'incarico dirigenziale (lett. g)), anche una durata minima dello stesso.

Per i **dirigenti privi di incarico** (lettera h)) 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 in commento 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;
- 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.

In sede di attuazione della delega andrà altresì dato **rilievo** agli esiti della **valutazione dei risultati dei dirigenti** (lettera i)) ai fini del conferimento degli incarichi, con la costruzione del percorso di carriera del dirigente in funzione degli esiti della valutazione, criterio quest'ultimo aggiunto nel corso dell'esame al Senato.

Altri criteri previsti nell'originario disegno di legge S. 1577, quali la semplificazione del processo di valutazione; la revisione delle fasce di merito; la definizione di un proprio sistema di valutazione da parte delle amministrazioni degli enti territoriali e degli enti pubblici nazionali sono stati soppressi nel corso dell'*iter* al Senato.

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, amministrativo-contabile e disciplinare dei dirigenti

Altro criterio di delega (lettera l)) 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**, che attiene alla violazione degli obblighi di comportamento, 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 ovvero dal codice di comportamento.

Si ricorda con [decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62](#), è stato adottato il Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, adottato a norma dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in cui si specifica che la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all’attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare. Il codice contiene una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite.

La titolarità ad accertare la responsabilità disciplinare risiede in capo al dirigente di struttura o all'Ufficio per i procedimenti disciplinari.

Attesa la particolare rilevanza della disciplina relativa alle responsabilità che riguardano il dirigente, ed i conseguenti effetti sanzionatori, appare opportuno valutare l'opportunità di una maggiore definizione dei criteri di delega cui deve attenersi il legislatore delegato nel provvedere al suddetto riordino normativo.

Nel corso dell'esame al Senato è stata introdotta una specificazione nell'ambito della materia delegata al riordino, ovvero la 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](#) (su cui vedi *supra*).

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.

La disciplina della retribuzione dei dirigenti

La definizione della **disciplina della retribuzione dei dirigenti** dovrà attenersi ai criteri dettati alla lettera m). 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.

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.

Si ricorda inoltre come in base alle previsioni del Codice della privacy (art. 11), 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.

E' prevista infine l'adozione di una **disciplina transitoria** (lett. n)) che prevede:

- 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 (come aggiunto nel corso dell'esame al Senato);

- 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** 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.

Dirigenti di I fascia a tempo indeterminato - Composizione della retribuzione media 2012⁽¹⁾

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.

⁽¹⁾ Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti.Dirigenti di II fascia a tempo indeterminato - Composizione della retribuzione media 2012⁽¹⁾

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 ⁽²⁾	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 ⁽²⁾	46.036	-	46.036	617	46.653	39.298	16.553	55.851	1.821	57.672	104.325
Comuni ⁽²⁾	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.

⁽¹⁾ Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti.⁽²⁾ 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

Articolo 9, co. 1, lett. o)
(Dirigenza pubblica: incarichi di direttore generale, di direttore amministrativo e di direttore sanitario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale)

Il **comma 1, lett. o)** detta i principi fondamentali di delega al Governo per la disciplina, nell'ambito dei decreti legislativi in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici, del conferimento degli incarichi di **direttore generale**, di **direttore amministrativo** e di **direttore sanitario** delle aziende e degli enti del SSN.

Anche in questo caso, la delega, come indicato al primo periodo dell'articolo 9, deve essere esercitata entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge. Si rileva che durante l'esame al Senato non sono state apportate modifiche al testo originario, fatta eccezione per la modifica della lettera di riferimento (lett. o), anziché n), del comma 1)).

Si deve richiamare in proposito, per esigenze di coordinamento, il **comma 1, lett. b), punto 2) ultimo periodo**, come modificato durante l'esame al Senato, 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"³³.

Da tale previsione deriva che la dirigenza sanitaria, medica e non medica, rimane disciplinata dalle vigenti disposizioni in materia (art. 15 del D.Lgs. 502/1992³⁴).

Si ricorda peraltro 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)³⁵.

³³ Si sottolinea che il riferimento alle tipologie di dirigenza professionale e tecnica del SSN è stata introdotta durante l'esame referente in prima lettura, così come in tale sede l'esclusione è stata estesa nello specifico anche al ruolo della dirigenza veterinaria e sanitaria.

³⁴ 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.

³⁵ 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).

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).

Come già evidenziato nel commento riferito alla lett. b) del comma 1 dell'art. 9 il riferimento contenuto in tale disposizione con riferimento alla "dirigenza medica, veterinaria e sanitaria" rischia di dare luogo, così come formulato, ad incertezza in sede applicativa, essendo le prime due tipologie dirigenziali comprese nella dirigenza sanitaria, ed essendo la dirigenza medica composta da medici e da veterinari.

La **lett. o) del comma 1** in commento stabilisce che i **criteri** previsti della presente lettera costituiscono **principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione**.

In proposito, si osserva che andrebbe meglio chiarito il riferimento all'articolo 117 della Costituzione. Quest'ultimo attribuisce la potestà legislativa in via esclusiva allo Stato in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa statale e degli enti pubblici nazionali (lett. g) co. 2)), mentre configura la tutela della salute tra le materie di legislazione concorrente (co. 3).

Vengono in particolare indicati **cinque 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, 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 individuati e previo colloquio.

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 DL. 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)³⁶.

- il **sistema di verifica e di valutazione dell'attività dei direttori generali** deve tenere conto del **raggiungimento degli obiettivi sanitari**, anche in relazione alla **garanzia dei livelli essenziali di assistenza** e dei **risultati del programma nazionale valutazione esiti** dell'A.Ge.Nas³⁷;

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 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 stesso³⁸.

- 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 regionale³⁹ che si esprime

³⁶ 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 nomine 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.

³⁷ 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.

³⁸ 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.

³⁹ Conferenza prevista all'art. 2, co. 2-bis del D.Lgs. 502/1992.

entro i termini di 10 giorni⁴⁰, 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.

Appare opportuno che nel principio di delega relativo alla decadenza dell'incarico del direttore generale sia chiarita la natura degli obiettivi da raggiungere, considerato che il precedente criterio relativo al sistema di verifica e di valutazione degli stessi direttori fa riferimento agli obiettivi sanitari e che l'art. 3-bis, co. 7-bis, del D.Lgs. 502/1992 dispone che l'accertamento, da parte della regione, del mancato conseguimento degli obiettivi di salute e assistenziali comporta la decadenza automatica dello direttore generale.

Gli **ultimi due principi elencati dalla lett. o)** 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**, 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;

Occorrerebbe chiarire se gli elenchi da cui attingere per la nomina dei direttori amministrativi e sanitari siano quelli delle regioni nel cui territorio si trova l'ente o l'azienda sanitaria presso la quale deve essere inserito il dirigente ovvero anche quelli presso altre regioni.

- la **decadenza dall'incarico** del direttore amministrativo o sanitario può avvenire in caso di **manifesta violazione di leggi o regolamenti** ovvero del **principio di buon andamento ed imparzialità**.

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](#)

⁴⁰ La regione può prescindere da tale parere solo nei casi di particolare urgenza e gravità.

[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.

Art. 10
(Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca)

L'**articolo 10**, introdotto durante l'esame al Senato, detta i **principi e i criteri direttivi di delega** al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi per **favorire e semplificare le attività degli enti pubblici di ricerca** (di seguito EPR), anche considerando l'autonomia e la terzietà di cui godono questi enti (**comma 1**).

I **commi 2 e 3** dispongono le norme procedurali di dettaglio per l'adozione dei predetti decreti.

Lo scopo degli interventi da attuare è rendere le procedure e le norme che riguardano gli EPR più consone alle **peculiarità dei loro scopi istituzionali**, con **invarianza di risorse umane, finanziarie e strumentali** disponibili a legislazione vigente. Il termine previsto per l'**attuazione della delega è di 12 mesi** dalla data di entrata in vigore della legge in esame.

Si ricorda, preliminarmente, che il tema enti pubblici di ricerca è stato oggetto di un ampio dibattito nel corso della XVI legislatura⁴¹ e di un intervento normativo contenuto nel [D.lgs. 231/2009](#) in attuazione dell'[articolo 1 della legge delega 27 settembre 2007, n. 165](#) per il riordino degli [enti di ricerca vigilati dal MIUR](#)⁴².

Tra gli aspetti che qui più interessano, si evidenziano il **riconoscimento dell'autonomia statutaria** in coerenza con i principi della Carta europea dei ricercatori (v. *infra*) ed il **finanziamento a valere sul FOE (Fondo ordinario per gli enti di ricerca)** sulla base della **programmazione strategica preventiva**, nonché tenendo conto della **valutazione** della qualità dei risultati della ricerca, effettuata dall'Agenzia nazionale di valutazione dell'università e della ricerca (ANVUR). Per ulteriori approfondimenti sulla normativa tuttora vigente, si veda [La nuova disciplina degli enti di ricerca](#).

Il dibattito sulle **criticità attuative** delle norme relative al **riordino degli enti pubblici di ricerca** è proseguito nel corso della XVII legislatura al Senato, in Commissione 7a, con l'[affare assegnato n. 235](#) del 5 febbraio 2014, e con l'approvazione di una [risoluzione parlamentare \(Doc. XXIV n. 36\) del 7 ottobre 2014](#)⁴³, finalizzata ad impegnare il Governo ad intervenire su specifiche questioni.

⁴¹ Si ricorda in proposito anche l'[indagine conoscitiva sullo stato della ricerca in Italia svolta dalla della Commissione VII \(Cultura\) della Camera](#) (data della delibera 7 aprile 2009) a seguito della quale è stato approvato il [documento conclusivo del 30 marzo 2011](#).

⁴² Si segnala che 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.

⁴³ Già nel corso di [un'audizione del Ministro dell'istruzione, università e ricerca il 29 luglio 2014](#) era emersa la questione (rilevante e non ancora risolta) della necessità di attuare in Italia un più efficace sistema nazionale della ricerca pubblica per potenziarne il finanziamento in

I principi e criteri direttivi per la semplificazione delle attività degli EPR, individuati al **comma 1**, sono riassunti nei seguenti cinque punti:

- **definizione del ruolo dei ricercatori e tecnologi degli EPR** in base a quanto stabilito dalla Carta europea dei ricercatori e del documento *European Framework for Research Careers*. Per tali documenti deve essere garantito il recepimento, con particolare riguardo ai temi della libertà di ricerca, all'autonomia professionale e all'aggiornamento professionale dei ricercatori (**lett. a**);

La [Carta europea dei ricercatori, allegata alla raccomandazione n. 2005/251/UE della Commissione, dell'11 marzo 2005](#), reca una serie di principi generali e di requisiti che specificano i ruoli, le responsabilità ed i diritti dei ricercatori, nonché dei loro datori di lavoro e/o finanziatori⁴⁴. Il documento [European Framework for Research Careers](#) è volto invece a stabilire un quadro comune comunitario di classificazione delle carriere nell'ambito degli enti pubblici di ricerca per renderle comparabili e favorire in tal modo la mobilità dei ricercatori, anche attraverso procedure aperte di reclutamento, evitando la frammentazione a livello nazionale.

Per quanto riguarda gli aspetti dello status giuridico dei ricercatori, già nella citata [risoluzione parlamentare del 7 ottobre 2014](#)⁴⁵ (v. *ante*) 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.

- **inquadramento della ricerca pubblica in un sistema di regole più snello ed appropriato** per la gestione delle peculiarità dei tempi e delle esigenze specifiche del settore riferite agli acquisiti (di beni e servizi), alle partecipazioni internazionali, alle missioni per la ricerca, al reclutamento, alle spese generali e ai consumi e a tutte le altre attività proprie degli EPR (**lett. b**);

In proposito si deve sottolineare che [nell'audizione del Ministro dell'istruzione, università del 29 luglio 2014](#), si era evidenziata l'ipotesi di uno "scorporo" della ricerca dal comparto della Pubblica Amministrazione. Si deve tuttavia evidenziare, come anche emerso nel [dibattito in Aula Senato durante l'approvazione della modifica al testo](#), che si tratta in effetti di dotare gli enti di ricerca di uno statuto speciale rimanendo nell'ambito della PA, in modo da dotarsi di un sistema di regole che possa essere più consono alla loro funzione, con riferimento, ad esempio, all'eliminazione dei vincoli alle spese per missione o per consumi intermedi.

- definizione di **regole che siano improntate ai principi di responsabilità ed autonomia decisionale**, anche attraverso la riduzione dei controlli preventivi ed il rafforzamento di quelli successivi (**lett. c**);

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](#).

⁴⁴ Tra i principi generali applicabili ai ricercatori, che la Carta declina, si ricordano, in particolare: la libertà di ricerca; la responsabilità professionale; la diffusione e valorizzazione dei risultati; l'impegno verso l'opinione pubblica; lo sviluppo professionale continuo.

⁴⁵ V. in particolare pp. 4-5.

- **razionalizzazione e semplificazione dei vincoli amministrativi, contabili e legislativi**, che siano riconducibili ai limiti prioritariamente dettati da quelli di tipo “a budget” (**lett. d**);
 - Dal dibattito sul provvedimento 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.
- **semplificazione della normativa** riguardante gli EPR e previsione di un **coordinamento** con le migliori pratiche internazionali.

Al riguardo, il principio indicato appare eccessivamente generico, considerato peraltro che l'ambito della semplificazione è stato più specificamente sopra delineato con riferimento ai vincoli amministrativi, contabili e legislativi. Visto inoltre che il principio si riferisce al coordinamento con le migliori pratiche internazionali, occorrerebbe chiarire se si intende qui richiamare, in particolare, il sistema di valutazione degli enti di ricerca, al fine di rendere comparabile la loro attività anche a livello internazionale.

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

- **proposta del Ministro dell'istruzione**, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro delegato 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;

Qui sono consultabili gli [ultimi CCNL del comparto ricerca](#).
- **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);
- **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 dello schema di decreto, 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 con le sue **osservazioni** e con **eventuali modificazioni**, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. In tal caso il Parlamento ha 10 ulteriori giorni per esprimersi, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato.

Il **comma 3**, infine, prevede la possibilità di emanare **disposizioni integrative e correttive** dei decreti legislativi di cui al comma 1, 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 11
(Promozione della conciliazione dei tempi di vita e lavoro
nelle amministrazioni pubbliche)

L'**articolo 11** contiene disposizioni volte a favorire e promuovere la **conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche**, demandando ad una direttiva del Presidente del consiglio la definizione degli indirizzi per la loro attuazione.

Il **comma 1** dispone che le amministrazioni pubbliche, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, adottino **misure organizzative** per la promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, di cui possano avvalersi, **entro tre anni, almeno il 20 per cento dei dipendenti** che ne facciano richiesta, garantendo altresì che essi non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera.

Le misure organizzative sono dirette:

- al rafforzamento dei meccanismi di **flessibilità dell'orario di lavoro**;

Una delle principali forme contrattuali atte a garantire una certa flessibilità dell'orario di lavoro è quella del lavoro a tempo parziale (o *part-time*), disciplinato dal **D.Lgs. 61/2000** (nonché dalle norme regolanti il rapporto di lavoro a tempo pieno in quanto compatibili), che consiste in un rapporto di lavoro subordinato, a tempo determinato o indeterminato, caratterizzato dallo svolgimento di attività per un orario, stabilito dal contratto individuale di lavoro, inferiore rispetto a quello normale previsto dalla legge e dalla contrattazione collettiva per i lavoratori a tempo pieno.

Ai sensi dell'articolo 1 del D.Lgs. 61/2000, il lavoro a tempo parziale può essere: **orizzontale**, nel caso in cui la riduzione dell'orario di lavoro rispetto al tempo pieno è prevista in relazione all'orario normale giornaliero di lavoro; **verticale**, se l'attività lavorativa viene svolta a tempo pieno, ma limitatamente a periodi predeterminati nel corso della settimana, del mese o dell'anno; **misto**, se si svolge secondo una combinazione delle modalità del part-time orizzontale con quello verticale⁴⁶.

Le condizioni e le modalità della prestazione lavorativa del rapporto di lavoro a tempo parziale sono rimesse alla **contrattazione collettiva** nazionale, territoriale e aziendale.

Un profondo riordino della normativa è stato effettuato dal D.Lgs. 276/2003 (le cui modifiche introdotte trovano comunque applicazione, ai sensi della circolare del Ministero del lavoro n. 9/2004, esclusivamente per il settore privato).

Il contratto di lavoro a tempo parziale può essere stipulato dalla generalità dei lavoratori e dei datori di lavoro, compreso il settore agricolo, nonché con riferimento ad ogni ipotesi di contratto a termine, come ad esempio per le assunzioni a tempo determinato concluse ai sensi dell'articolo 8 della L. 223/1991 (lavoratori in mobilità) ovvero del D.Lgs. 151/2001 (sostituzione di maternità). Inoltre, il rapporto a tempo parziale è **compatibile** con il

⁴⁶ Al riguardo, la circolare del Ministero del lavoro n. 46/2001 ha chiarito che tale rapporto di lavoro è stato esplicitamente ammesso dalla legge e non più previsto quale semplice possibilità dai contratti collettivi, come invece stabiliva l'originaria formulazione dell'articolo 1 del D.Lgs. 61/2000.

contratto di apprendistato (qualora la peculiare articolazione dell'orario non sia di ostacolo al raggiungimento delle finalità tipiche del contratto), nonché con la qualifica di dirigente e con il lavoratore socio di cooperativa. Il rapporto a tempo parziale è, altresì, compatibile con il contratto di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato (ai sensi dell'articolo 22, comma 3-bis, del D.Lgs. 276/2003). Inoltre, nessuna norma vieta la possibilità di svolgere **più rapporti di lavoro** part-time alle dipendenze di più datori di lavoro, entro comunque specifici limiti

Si segnala, infine, che lo schema di decreto legislativo n. 158 in materia di riordino delle tipologie contrattuali, attualmente all'esame delle Camere per l'espressione del previsto parere, prevede diverse modifiche alla disciplina vigente in tema di contratto a tempo parziale, disponendo la contestuale abrogazione del citato D.Lgs. 61/2000.

- all'adozione del **lavoro ripartito** (orizzontale o verticale) tra dipendenti;

L'istituto del **lavoro ripartito** (o lavoro a coppia o *job sharing*) è stato introdotto dal Capo II del Titolo V (**articoli 41-45**) del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276; fino ad allora, infatti, tale contratto era privo di una specifica regolamentazione nel nostro ordinamento⁴⁷.

Il contratto di lavoro ripartito è uno speciale contratto di lavoro subordinato (redatto in forma scritta ai fini della prova, per la validità di determinati elementi), mediante il quale **due lavoratori** assumono **in solido** l'adempimento di un'unica ed **identica obbligazione lavorativa**. In virtù del vincolo di solidarietà e fatta salva una diversa intesa tra le parti contraenti, ciascun lavoratore resta personalmente e direttamente responsabile dell'adempimento della intera obbligazione lavorativa. In questo modo si offre al datore di lavoro un'importante garanzia per l'adempimento dell'obbligazione poiché, qualora ricorrano situazioni che rendano impossibile ad uno dei due lavoratori lo svolgimento della propria prestazione, l'altro eseguirà per intero l'obbligazione assunta nei confronti del datore di lavoro. Infatti, fatte salve diverse intese tra le parti contraenti o previsioni dei contratti o accordi collettivi, i lavoratori hanno la facoltà di determinare discrezionalmente ed in qualsiasi momento sostituzioni tra di loro, nonché di modificare consensualmente la collocazione temporale dell'orario di lavoro, nel qual caso il rischio della impossibilità della prestazione per fatti attinenti a uno dei coobbligati è posto in capo all'altro obbligato. Nei casi di eventuali sostituzioni, per impossibilità di uno o di entrambi i lavoratori coobbligati, con terzi estranei all'originario rapporto di lavoro, è necessario il preventivo consenso del datore di lavoro.

Il vincolo di solidarietà sussiste anche nelle ipotesi di estinzione del contratto: salvo diversa intesa tra le parti, le dimissioni o il licenziamento di uno dei lavoratori coobbligati comportano l'estinzione dell'intero vincolo contrattuale. L'unica ipotesi in cui tale disposizione non trova applicazione si verifica se, su richiesta del datore di lavoro, l'altro prestatore di lavoro si renda disponibile ad adempiere l'obbligazione lavorativa, integralmente o parzialmente, nel qual caso il contratto di lavoro ripartito si trasforma in un normale contratto di lavoro subordinato, di cui all'articolo 2094 c.c. (articolo 41, comma 5). Inoltre, salvo diversa intesa tra le parti, l'impedimento di entrambi i lavoratori

⁴⁷ In precedenza, infatti, l'unica fonte in materia era la circolare n. 43/1998 del Ministero del lavoro, che sosteneva la legittimità del ricorso a questo contratto per talune particolari categorie di lavoratori. Tra l'altro, la regolamentazione prevedeva la possibilità che i lavoratori coinvolti potessero essere più di 2, a differenza di quanto disciplinato dal D.Lgs. 276/2003.

coobbligati è disciplinato in base ai criteri che regolano l'impossibilità definitiva e/o temporanea della prestazione, di cui all'articolo 1256 c.c.⁴⁸.

La **regolamentazione** del lavoro ripartito è demandata alla **contrattazione collettiva**, fermo restando le previsioni di legge. In assenza di contratti collettivi, e fatto salvo quanto stabilito dalla legge, nel caso di prestazioni rese a favore di un datore di lavoro, si applica la normativa generale del lavoro subordinato in quanto compatibile.

Anche per i soggetti che prestano lavoro ripartito valgono i divieti di discriminazione diretta ed indiretta previsti dalla legislazione vigente. Inoltre, il lavoratore ripartito non deve ricevere, per i periodi lavorati, un trattamento economico e normativo complessivamente meno favorevole rispetto al lavoratore di pari livello, a parità di mansioni svolte. Il **trattamento economico e normativo** dei lavoratori coobbligati è riproporzionato, in ragione della prestazione lavorativa effettivamente eseguita. Infine, dal punto di vista **previdenziale** i lavoratori contitolari del contratto di lavoro ripartito sono **assimilati** ai lavoratori *part-time* ai fini delle prestazioni dell'assicurazione generale e obbligatoria per la invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, dell'indennità di malattia e di ogni altra prestazione previdenziale ed assistenziale e delle relative contribuzioni connesse alla durata giornaliera, settimanale, mensile o annuale della prestazione lavorativa.

Si segnala che lo schema di decreto legislativo n. 158 in materia di riordino delle tipologie contrattuali, attualmente all'esame delle Camere per l'espressione del previsto parere, prevede (articolo 46, comma 1, lettera m)), la soppressione del lavoro ripartito.

- all'utilizzazione del **telelavoro** (anche nella forma del telelavoro misto) anche al fine di permettere una migliore attuazione delle disposizioni in materia di fruizione del **congedo parentale**⁴⁹;

⁴⁸ Ai sensi dell'articolo 1259 c.c., l'obbligazione si estingue quando, per una causa non imputabile al debitore, la prestazione diventa impossibile. Se l'impossibilità è solo temporanea, il debitore, finché essa perdura, non è responsabile del ritardo nell'adempimento. Tuttavia l'obbligazione si estingue se l'impossibilità perdura fino a quando, in relazione al titolo dell'obbligazione o alla natura dell'oggetto, il debitore non può più essere ritenuto obbligato a eseguire la prestazione ovvero il creditore non ha più interesse a conseguirla.

⁴⁹ I **congedi parentali** si traducono nell'astensione facoltativa dal lavoro della lavoratrice o del lavoratore. In particolare, trascorso il periodo di congedo di maternità, ciascun genitore, ai sensi dell'articolo 32 del D.Lgs. 151/2001, ha diritto di astenersi dal lavoro nei primi 8 anni di vita del bambino, con un limite complessivo massimo di 10 mesi. Si segnala che lo schema di decreto n. 157 in materia di conciliazione dei tempi di cura, vita e lavoro, attualmente all'esame delle Camere per l'espressione del previsto parere, prevede un'estensione del limite massimo di fruizione del congedo parentale fino al dodicesimo anno di vita del bambino, anche in caso di adozione o affidamento e di prolungamento del congedo parentale in presenza di figlio minore portatore di handicap.

Tale diritto spetta:

- alla madre lavoratrice, trascorso il periodo di congedo di maternità (astensione obbligatoria), per un periodo continuativo o frazionato non superiore a 6 mesi;
- al padre lavoratore, dalla nascita del figlio, per un periodo continuativo o frazionato non superiore a 6 mesi, elevabile a 7 mesi qualora usufruisca dell'astensione facoltativa per un periodo continuativo non inferiore a 3 mesi (in quest'ultimo caso, il periodo massimo utilizzabile da entrambi i genitori viene elevato a 11 mesi);
- nel caso in cui vi sia un solo genitore, per un periodo continuativo o frazionato non superiore a 10 mesi.

Salvi casi di oggettiva impossibilità, il congedo parentale deve essere richiesto con un preavviso non inferiore 15 giorni (il richiamato schema di decreto n. 157 riduce tale termine di preavviso,

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 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

portandolo a 5 per il congedo giornaliero e a 2 per quello su base oraria). Lo stesso articolo 32 (così come modificato dall'art. 1, c. 339, della L. 228/2012) ha attribuito alla contrattazione collettiva di settore il potere di stabilire le modalità di fruizione del congedo parentale su base oraria, nonché i criteri di calcolo della base oraria e l'equiparazione di un determinato monte ore alla singola giornata lavorativa. Specifiche e diverse modalità di fruizione e di differimento del congedo sono previste dalla disciplina collettiva per il personale del comparto sicurezza e difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico, al fine di tenere conto delle peculiari esigenze di funzionalità connesse all'espletamento dei relativi servizi istituzionali. Oltre a ciò, è stato precisato in ordine al periodo di preavviso da osservare ai fini dell'esercizio del diritto al congedo parentale, che, restando fermo il periodo quindicinale per il preavviso debba essere indicato l'inizio e la fine del periodo di congedo ed è stato previsto che il lavoratore e il datore di lavoro possano mantenersi in contatto durante il periodo di congedo, al fine di concordare adeguate misure di ripresa dell'attività lavorativa, tenendo conto di quanto eventualmente previsto dalla contrattazione collettiva. L'articolo 33 del D.Lgs. 151/2001 dispone che per ogni minore con handicap in situazione di gravità accertata la lavoratrice madre (o, in alternativa, il lavoratore padre) ha diritto, entro il compimento dell'ottavo anno di vita del bambino, al prolungamento del congedo parentale, fruibile in misura continuativa o frazionata, per un periodo massimo, comprensivo dei periodi previsti dall'articolo 32, non superiore a tre anni, a condizione che il bambino non sia ricoverato a tempo pieno presso istituti specializzati, salvo che, in tal caso, sia richiesta dai sanitari la presenza del genitore. In alternativa al prolungamento del congedo, fino al compimento del terzo anno di vita del bambino, possono essere fruiti i riposi giornalieri retribuiti di due ore (ex art. 42, c. 1, D.Lgs. 151/2001). Per quanto concerne l'indennizzo riconosciuto per i periodi di congedo parentale, si ricorda che l'articolo 34 del D.Lgs. 151/2001 riconosce alle lavoratrici e ai lavoratori, fino al terzo anno di vita del bambino, un'indennità pari al 30% della retribuzione, per un periodo massimo complessivo tra i genitori di 6 mesi. Si segnala che il richiamato schema di decreto n. 157 in materia di conciliazione dei tempi di cura, vita e lavoro, estende dal terzo al sesto anno di vita il suddetto periodo di indennizzo. Per i periodi di congedo parentale ulteriori è dovuta un'indennità pari al 30% della retribuzione, a condizione che il reddito individuale dell'interessato sia inferiore a 2,5 volte l'importo del trattamento minimo di pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria. L'indennità per congedo parentale non spetta ai lavoratori dipendenti che, durante la fruizione del congedo stesso, intraprendano una nuova attività lavorativa. Infine, si segnala che lo schema di decreto legislativo in materia di riordino delle tipologie contrattuali (attualmente all'esame delle Camere per l'espressione del previsto parere), all'articolo 6, comma 7, introduce la possibilità, per il lavoratore, di chiedere, per una sola volta, in luogo del congedo parentale, la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto di lavoro a tempo parziale per un periodo corrispondente, con una riduzione d'orario non superiore al 50%.

dell'impresa, nonché delle identiche tutele previste dalla normativa in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro.

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**. Inoltre, l'articolo 3, comma 5, dell'Accordo-quadro dispone, nell'ambito di ciascun comparto, la facoltà, per la contrattazione, di disciplinare gli aspetti strettamente legati alle specificità del comparto e, in particolare: criteri generali per l'esatta individuazione del telelavoro rispetto ad altre forme di delocalizzazione; criteri generali per l'articolazione del tempo di lavoro e per la determinazione delle fasce di reperibilità telematica; forme di copertura assicurativa delle attrezzature in dotazione e del loro uso; iniziative di formazione legate alla specificità del comparto.

Il successivo articolo 4 stabilisce, nell'ambito dei progetti di telelavoro di cui all'articolo 3 del D.P.R. 70, che l'Amministrazione di riferimento deve assegnare, con specifiche procedure, posizioni di telelavoro ai lavoratori che si siano dichiarati disponibili a ricoprire dette posizioni, alle condizioni previste dal progetto, con priorità per coloro che già svolgano le relative mansioni o abbiano esperienza lavorativa in mansioni analoghe a quelle richieste, tale da consentire di operare in autonomia nelle attività di competenza.

Sono inoltre previsti particolari criteri di scelta da utilizzare in caso di richieste in esubero, e precisamente: situazioni di disabilità psico-fisiche tali da rendere disagiata il raggiungimento del luogo di lavoro; esigenze di cura di figli minori di 8 anni; esigenze di cura nei confronti di familiari o conviventi, debitamente certificate; maggiore tempo di percorrenza dall'abitazione del dipendente alla sede.

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. In particolare, prevede:

- che i benefici concessi dalla normativa vigente al fine di promuovere e incentivare azioni volte a **conciliare tempi di vita e tempi di lavoro** (art.9, c. 1, lettera a), della L. 53/2000, possano essere riconosciuti anche in caso di telelavoro in forma di contratto a termine o reversibile;
- che gli obblighi in materia di **assunzioni obbligatorie e quote di riserva** possano essere adempiuti anche utilizzando il telelavoro;

- che fra le **modalità di assunzione** che possono costituire oggetto delle convenzioni di integrazione lavorativa (di cui all'articolo 11 della legge 68/1999⁵⁰) sono incluse anche le assunzioni con contratto di telelavoro;
- al fine di facilitare il reinserimento dei lavoratori in mobilità, che le offerte di lavoro ad essi rivolte comprendono anche ipotesi di attività lavorative in forma di telelavoro, anche reversibile.

Da ultimo, si ricorda che l'**articolo 1, comma 9, lettera d), della L. 183/2014** (cd. Jobs act) ha delegato il Governo ad adottare disposizioni volte all'incentivazione di accordi collettivi intesi a facilitare la flessibilità dell'orario di lavoro e dell'impiego di premi di produttività, al fine di favorire la conciliazione tra l'esercizio delle responsabilità di genitore, l'assistenza alle persone non autosufficienti e l'attività lavorativa, anche attraverso il ricorso al telelavoro.

- alla sperimentazione di **forme di co-working e smart-working**.

Lo *smart working* ed il *co-working* rappresentano modalità lavorative strettamente connesse al telelavoro.

Con il termine **smart working** (o lavoro agile) si intende una forma di telelavoro, basata su una forte flessibilità di orari e di sede, caratterizzata principalmente da un uso ancora maggiore degli strumenti informatici e telematici e delle possibilità tecnologiche esistenti, nonché dall'assenza di una postazione fissa durante i periodi di lavoro svolti al di fuori dei locali aziendali.

Con **co-working** si fa riferimento ad una modalità lavorativa che prevede la condivisione di un ambiente di lavoro da parte di lavoratori dipendenti da datori di lavoro diversi o autonomi o imprenditori.

Infine, il comma 1 prevede la predisposizione di un **sistema di monitoraggio** e verifica degli impatti economici e della qualità dei servizi erogati, coinvolgendo i cittadini fruitori sia individualmente sia nelle forme associative.

Il comma 2 dispone che 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, stipulino **convenzioni con asili nido e scuole dell'infanzia**⁵¹ e organizzino,

⁵⁰ L'articolo 11 della L. 68/1999 prevede che, al fine di favorire l'inserimento lavorativo dei disabili, gli uffici competenti possono stipulare con il datore di lavoro convenzioni aventi ad oggetto la determinazione di un programma mirante al conseguimento degli obiettivi occupazionali di cui alla presente legge. Nella convenzione sono stabiliti i tempi e le modalità delle assunzioni che il datore di lavoro si impegna ad effettuare.

⁵¹ 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 l'autorizzazione all'apertura ed al funzionamento sono contenute nelle leggi regionali di riferimento - e/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,

anche attraverso accordi con altre amministrazioni pubbliche, **servizi di supporto alla genitorialità**, aperti durante i periodi di chiusura scolastica.

Il **comma 3** demanda ad una **direttiva del Presidente del consiglio** la definizione degli indirizzi per l'attuazione di quanto previsto dai commi precedenti e per l'adozione di codici di condotta e linee guida per l'organizzazione del lavoro in modo tale da promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti.

Il **comma 4** novella l'articolo 596 del Codice dell'ordinamento militare al fine di:

1. **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.

2. **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:

- ❖ figli minori di dipendenti dell'Amministrazione della Difesa;
- ❖ figli minori di dipendenti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato;
- ❖ figli minori di dipendenti delle amministrazioni locali e da minori che non trovano collocazione nelle strutture pubbliche comunali.

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) http://www.consiglieradiparita.regione.lombardia.it/shared/ccurl/688/148/ASILI%20NIDO%20AZIENDALI%20IN%20LOMBARDIA_mappatura_2011.pdf).

Articolo 12 ***(Procedure e criteri comuni per l'esercizio di deleghe legislative di semplificazione)***

L'**articolo 12** contiene i principi e criteri comuni 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 13, 14 e 15.

Il **comma 1** indica l'oggetto (l'adozione di decreti legislativi di semplificazione) e i termini per l'esercizio delle deleghe: dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge per i testi unici in materia di partecipazioni societarie e servizi pubblici locali; dodici mesi dalla scadenza del termine per l'esercizio della delega in materia di dirigenza pubblica (articolo 9: dodici mesi + 90 giorni di eventuale scorrimento) per il testo unico in materia di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

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 utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, anche nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa”: *tale obiettivo di carattere generale non viene ulteriormente declinato negli articoli contenenti i principi e criteri specifici della delega, pur contenendo potenzialmente un carattere innovativo rispetto alle delimitazioni poste alle lettere a) e b).*

Il **comma 3** contiene una norma di raccordo con gli articoli 13, 14 e 15, 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 Stato⁵², 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

⁵² 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.

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 precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni". Si segnala in proposito che il Comitato per la legislazione, confermando la propria costante linea di indirizzo, nelle premesse del parere sul disegno di legge C. 2994 ("Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti", in presenza di una disposizione analoga, ha segnalato che "appare opportuno individuare univocamente i termini per l'esercizio della delega principale e di quelle integrative e correttive, rinunciando alla cosiddetta «tecnica dello scorrimento». Nell'esame del disegno di legge C. 2617 (delega per la riforma del terzo settore), dopo che il Comitato aveva posto una condizione in tal senso, l'Assemblea della Camera ha approvato, il 1° aprile 2015, un emendamento all'articolo 1, comma 6, del disegno di legge, che ha previsto, in luogo dello scorrimento del termine di delega, un termine univoco entro il quale il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi, pena l'inefficacia della delega". *Si segnala inoltre che lo scorrimento sembrerebbe doversi applicare soltanto in relazione all'espressione del primo parere parlamentare, vista la collocazione nel testo della previsione relativa al meccanismo.*

"Conseguentemente all'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1", il **comma 5** autorizza il Governo ad adeguare la disciplina statale di natura regolamentare ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400. La disposizione, nella sua genericità, sembra richiamare la necessità di un riordino anche delle disposizioni di rango regolamentare. 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.

Andrebbe chiarito se ci si intenda riferire anche al comma 4-ter, il quale dispone che con regolamenti governativi (nella forma di DPR) "si provvede al periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita e all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete".

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 6** delega il Governo all'adozione di un unico decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive di ciascuno dei testi unici adottati a norma del comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura previsti per l'esercizio della delega principale.

Articolo 13

(Lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)

L'**articolo 13** individua i **principi e criteri direttivi** (che si aggiungono a quelli individuati nel precedente articolo 11) cui debbono **uniformarsi** i decreti attuativi della delega sul **riordino e la semplificazione della disciplina in materia di lavoro** alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e dei connessi profili di organizzazione amministrativa (decreti da adottare, sentito il parere delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, **entro 12 mesi** dalla scadenza della delega prevista per la dirigenza pubblica, alla cui scheda si rimanda).

In particolare, i richiamati principi e criteri direttivi stabiliscono:

- la previsione, nelle **procedure concorsuali pubbliche**, di meccanismi valutativi aventi il fine di valorizzare l'esperienza professionale acquisita da coloro che abbiano avuto rapporti di lavoro flessibile con le amministrazioni pubbliche, escludendo, in ogni caso, i servizi prestati presso gli uffici di diretta collaborazione degli organi politici e ferma restando, ad ogni modo, la **garanzia di un adeguato accesso dall'esterno (comma 1, lettera a)**);

In materia, l'**articolo 35, comma 3-bis, del D.Lgs. 165/2001** (introdotto dall'articolo 1, comma 401, della L. 228/2012), ha previsto che nel reclutamento di personale mediante concorsi pubblici, le pubbliche amministrazioni possano inserire nei bandi norme volte a **garantire una riserva di posti** (nel limite massimo del **40%**) in favore dei titolari di rapporti di lavoro a tempo determinato con la P.A. con almeno 3 anni di anzianità (alla data di pubblicazione del bando), nonché il riconoscimento di un apposito punteggio, per titoli ed esami, finalizzati a valorizzare l'esperienza professionale maturata dal richiamato personale a tempo determinato e dei titolari di contratti di collaborazione coordinata e continuativa con la P.A. con almeno 3 anni di anzianità (alla data di pubblicazione del bando). Il successivo comma 3-ter ha demandato ad uno specifico D.P.C.M. (da adottare entro il 31 gennaio 2013, ma che non risulta ancora pubblicato sulla G.U.) la definizione dei criteri e delle modalità attuative delle disposizioni.

Merita inoltre ricordare che, ai sensi dell'articolo 35, comma 4, del D.Lgs.165/2001, le determinazioni relative all'avvio di procedure di reclutamento sono adottate da ciascuna amministrazione o ente sulla base della **programmazione triennale del fabbisogno di personale**. Per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca, con organico superiore alle 200 unità, l'avvio delle procedure concorsuali è **subordinato** all'emanazione di apposito D.P.C.M.. Il successivo comma 5 dispone che i concorsi pubblici per le assunzioni nelle amministrazioni dello Stato e nelle aziende autonome si espletano di norma a livello regionale. Eventuali deroghe, per ragioni tecnico-amministrative o di economicità, sono autorizzate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Infine, può essere utile ricordare che nel settore privato il comma 4-*quater* dell'articolo 5, del D.Lgs. 368/2001, dispone che il lavoratore il quale, nell'esecuzione

di uno o più contratti a termine presso la stessa azienda, abbia prestato attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi, ha **diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato** effettuate dal datore di lavoro entro i successivi 12 mesi con riferimento alle mansioni già espletate in esecuzione dei rapporti a termine.

Per quanto attiene la **giurisprudenza costituzionale** in materia di **riserve di posti a favore degli interni**, la Corte in una serie di pronunce ha condannato i meccanismi che hanno riservato l'accesso all'impiego esclusivamente a coloro che fossero già dipendenti dell'amministrazione. Secondo la Corte, infatti (sentenze n. 333/1993 e 314/1994) l'enorme diffusione del concorso interno per titoli, infatti, oltre "a reintrodurre surrettiziamente il modello delle carriere in una nuova disciplina che ne presuppone invece il superamento, si riflette negativamente anche sul principio costituzionale del buon andamento della amministrazione regionale (art. 97 della Costituzione), in quanto facilita l'ingolfamento delle qualifiche più elevate e rende problematico il rapporto tra attitudini professionali e svolgimento effettivo delle mansioni". I richiamati meccanismi, peraltro, finivano con l'assegnare all'anzianità una funzione basilare "abnorme", in quanto idonea a consentire, in varie circostanze, l'accesso alla qualifica superiore da parte di personale sprovvisto del titolo di studio richiesto. Al riguardo, la Corte ha precisato che le riserve di posti a favore di personale interno all'ente debbano essere contenute nei limiti della ragionevolezza, ritenendo ad esempio illegittima (sentenza 194/2002) una quota di riserva pari al 70% dei posti disponibili, tra l'altro senza bandire un concorso per la restante percentuale di posti.

- **l'accentramento dei concorsi** per tutte le amministrazioni pubbliche e la **revisione delle modalità** di espletamento degli stessi, con l'introduzione, in particolare, di strumenti atti a garantire l'effettiva **segretezza dei temi d'esame** fino allo svolgimento delle relative prove, nonché di misure di pubblicità sui temi di concorso e di forme di **preselezione dei componenti le commissioni** che ne garantiscano l'imparzialità. Oltre a ciò si dispone la gestione dei concorsi per il reclutamento del personale degli enti locali da parte delle province o degli altri enti di area vasta (ivi comprese le città metropolitane), nonché la **definizione di limiti, assoluti e percentuali**, in relazione al numero dei posti banditi, per gli **idonei non vincitori** e la riduzione dei **termini di validità delle graduatorie** per le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001⁵³, e aventi graduatorie in vigore alla data di approvazione del decreto legislativo richiamato in precedenza, in attuazione di quanto disposto dall'articolo 1, commi

⁵³ L'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001 chiarisce che per amministrazioni pubbliche debbono intendersi tutte le amministrazioni dello Stato, compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'ARAN e le Agenzie istituite dal D.Lgs. 300/1999 (Agenzia industrie difesa; Agenzia per le normative e i controlli tecnici; Agenzia per la proprietà industriale; Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici; Agenzia dei rapporti terrestri e delle infrastrutture; Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale; Agenzie fiscali.

424 e 425, della L. 190/2014⁵⁴, nel rispetto dei limiti di finanza pubblica. Allo stesso tempo, si prevede l'introduzione di **norme transitorie** finalizzate esclusivamente all'assunzione dei **vincitori** di concorsi pubblici, le cui graduatorie siano state approvate e pubblicate entro la data di entrata in vigore del provvedimento in esame; (**comma 1, lettera b**)).

Per quanto attiene ai **concorsi unici nazionali**, l'articolo 19 del D.P.R. 487/1994 ha stabilito che le amministrazioni pubbliche (ad eccezione delle regioni, delle amministrazioni, aziende ed enti del S.S.N., degli enti locali e loro consorzi, delle università e delle istituzioni ed enti di ricerca e di sperimentazione) reclutano il personale mediante ricorso alle graduatorie di vincitori di concorso predisposte presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica. E' altresì previsto che con specifico D.P.C.M. le amministrazioni pubbliche possano essere autorizzate a svolgere direttamente i concorsi. L'obbligo di ricorrere a specifici D.P.C.M. invece che a provvedimenti dei competenti organi delle singole amministrazioni si concretizza anche in altri aspetti della procedura concorsuale

⁵⁴ Nell'ambito della riforma degli enti locali disposta dalla L. 56/2014 (che ha disposto l'istituzione e la disciplina delle Città metropolitane, la ridefinizione del sistema delle province ed una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni), il comma 424 dell'articolo 1 della L. 190/2014 disciplina il ricollocamento del personale in mobilità presso regioni ed enti locali. In particolare, la norma dispone che le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti e delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità; inoltre, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015 è destinata esclusivamente alla ricollocazione del personale in mobilità. Le spese del personale così ricollocato non si calcolano ai fini del rispetto dei tetti di spesa di personale (di cui all'articolo 1, comma 557, della L. 296/2006, in base al quale dal 2014 regioni ed enti locali devono, nella programmazione triennale dei fabbisogni di personale, contenere le spese di personale "con riferimento al valore medio del triennio precedente"). Infine, è prevista la comunicazione a determinati organi del numero delle unità di personale ricollocato o ricollocabile nell'ambito delle procedure contenute nell'accordo dell'11 settembre 2014, in precedenza richiamato. Si stabilisce, infine, la nullità delle assunzioni effettuate in violazione delle richiamate disposizioni. In riferimento a tale comma, la Circolare del 29 gennaio 2015, n. 1, della funzione pubblica, ne ha specificato l'ambito soggettivo di applicazione in relazione alla ricollocazione del personale, precisando, tra l'altro, che le regioni e gli enti locali destinano il budget delle assunzioni relativo agli anni 2015 e 2016 alle finalità individuate dal medesimo comma. Il successivo comma 425 regola il ricollocamento del personale in mobilità presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, le università e gli enti pubblici non economici (con esclusione del personale non amministrativo dei comparti sicurezza, difesa e corpo nazionale dei vigili del fuoco, del comparto scuola, dell'AFAM e degli enti di ricerca), sulla base di una ricognizione dei posti disponibili da parte del Dipartimento della funzione pubblica. Più specificamente, le pubbliche amministrazioni sono tenute a comunicare un numero di posti, riferiti soprattutto alle sedi periferiche, corrispondente, sul piano finanziario, alla disponibilità delle risorse destinate, per gli anni 2015 e 2016, alle assunzioni di personale a tempo indeterminato secondo la normativa vigente, al netto di quelle finalizzate all'assunzione di vincitori di concorsi pubblici collocati nelle graduatorie vigenti, dando priorità alla ricollocazione presso gli uffici giudiziari; in tal caso si fa ricorso al fondo per il miglioramento dell'allocazione del personale presso le PA (istituito dall'articolo 4, comma 1, del D.L. 90/2014), prescindendo dall'acquisizione al fondo medesimo del 50% del trattamento economico spettante al personale trasferito facente capo all'amministrazione cedente. Il Dipartimento pubblica l'elenco dei posti comunicati sul proprio sito istituzionale. Fino al completamento del procedimento di mobilità previsto dal presente comma le amministrazioni non possono effettuare assunzioni a tempo indeterminato.

(indizione del concorso, indirizzamento delle domande di ammissione al concorso nomina delle commissioni esaminatrici ecc.).

Ai sensi dell'articolo 35, comma 5-ter, del D.Lgs. 165/2001, le **graduatorie** dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche hanno una validità di **3 anni** dalla data di pubblicazione. Sono fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali.

- l'introduzione di un **sistema informativo nazionale**, per la formulazione di indirizzi generali e di parametri di riferimento, al fine di orientare la **programmazione delle assunzioni**, anche in relazione agli interventi di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, nonché il rafforzamento del coordinamento e del controllo (da parte del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri) in relazione alle assunzioni del personale appartenente alle **categorie protette (comma 1, lettera c)**);

Per un approfondimento sulla disciplina relativa alle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette, si rinvia alla successiva lettera r).

- l'**attribuzione all'A.R.A.N.** (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni) di **compiti di supporto tecnico** sia ai fini dell'attuazione delle criteri di delega di cui alle lettere c) ed e) (concernenti, rispettivamente, il sistema informativo nazionale per orientare la programmazione delle assunzioni alla luce delle finalità di riorganizzazione della pubblica amministrazione e la rilevazione delle competenze dei lavoratori pubblici), sia in favore del Dipartimento della funzione pubblica, nelle materie inerenti alla gestione del personale (previa stipula di apposita convenzione), nonché il rafforzamento della funzione di assistenza dell'Agenzia nel settore della **contrattazione collettiva integrativa**.

Oltre a ciò, si prevede la **concentrazione delle sedi di contrattazione integrativa**, la revisione del relativo sistema di controlli ed il potenziamento degli strumenti di monitoraggio sulla stessa; la determinazione dei termini e delle modalità di svolgimento della funzione di consulenza in materia di contrattazione integrativa; la definizione delle materie escluse da quest'ultima, anche ai fini di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito e la parità di trattamento tra categorie omogenee, nonché di accelerare le procedure negoziali (**comma 1, lettera d)**);

In via preliminare, si ricorda che ai sensi dell'**articolo 46, comma 2, del D.Lgs. 165/2001**, le pubbliche amministrazioni possono avvalersi dell'**assistenza dell'A.R.A.N. ai fini della contrattazione integrativa**. L'assistenza può essere assicurata (Sulla base di apposite intese) anche collettivamente ad amministrazioni dello stesso tipo (o ubicate nello stesso ambito territoriale). Inoltre, possono essere costituite, anche per periodi determinati, delegazioni dell'A.R.A.N. su base regionale o pluriregionale su richiesta dei comitati di settore, in relazione all'articolazione della contrattazione collettiva integrativa nel comparto ed alle specifiche esigenze delle pubbliche amministrazioni interessate.

Per quanto riguarda la **contrattazione collettiva integrativa**, nella disciplina legislativa vigente l'ambito di competenza del contratto integrativo è definito dalla contrattazione collettiva nazionale. I controlli sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge (con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori) è effettuato, ai sensi dell'articolo 40-*bis* del D.Lgs. 165/2001, dal collegio dei revisori dei conti, dal collegio sindacale, dagli uffici centrali di bilancio o dagli analoghi organi previsti dai rispettivi ordinamenti. Qualora dai contratti integrativi derivino costi non compatibili con i rispettivi vincoli di bilancio delle amministrazioni, sussiste l'obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva. Per le amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, nonché per gli enti pubblici non economici e per gli enti e le istituzioni di ricerca con organico superiore a 200 unità, i contratti integrativi sottoscritti, corredati da una apposita relazione tecnico-finanziaria ed una relazione illustrativa certificate dai richiamati organi di controllo previsti dal comma 1, sono trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che, entro 30 giorni dalla data di ricevimento, ne accertano, congiuntamente, la compatibilità economico-finanziaria. Decorso tale termine, che può essere sospeso in caso di richiesta di elementi istruttori, la delegazione di parte pubblica può procedere alla stipula del contratto integrativo. Nel caso in cui il riscontro abbia esito negativo, le parti riprendono le trattative. E' inoltre stabilito l'obbligo, per che determinate amministrazioni pubbliche di inviare, entro il 31 maggio di ogni anno, specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno, al Ministero dell'economia e delle finanze, che predispone, allo scopo, uno specifico modello di rilevazione, d'intesa con la Corte dei conti e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica. Tali informazioni sono volte ad accertare, oltre il rispetto dei vincoli finanziari in ordine sia alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa sia all'evoluzione della consistenza dei fondi e della spesa derivante dai contratti integrativi applicati, anche la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della performance individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche. Le informazioni sono trasmesse alla Corte dei conti. Merita ricordare, infine, che il successivo articolo 46, comma 4, demanda all'A.R.A.N. il monitoraggio sia sull'applicazione dei contratti collettivi nazionali sia sulla contrattazione collettiva integrativa, prevedendo anche la presentazione annuale da parte dell'Agenzia al Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze ed ai comitati di settore di un rapporto, in cui si verifichi l'effettività e la congruenza della ripartizione fra le materie regolate dalla legge, quelle di competenza della contrattazione nazionale e quelle di competenza dei contratti integrativi nonché le principali criticità emerse in sede di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa.

- la rilevazione delle **competenze** dei lavoratori pubblici (**comma 1, lettera e**));

- la **riorganizzazione** delle funzioni di **accertamento medico legale** in caso di **assenze** dei dipendenti pubblici per **malattia**, con l'attribuzione all'I.N.P.S. delle relative competenze al fine di garantire l'effettività dei controlli, a tal fine **attribuendo all'I.N.P.S.** le competenze e le risorse attualmente impiegate per lo stesso fine dalle amministrazioni pubbliche, (previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni per la quantificazione delle predette risorse finanziarie e per la definizione delle modalità d'impiego del personale medico attualmente adibito alle richiamate funzioni, senza maggiori oneri per la finanza pubblica) prevedendo altresì il ricorso prioritario ai medici iscritti nelle liste speciali ad esaurimento, istituite dall'articolo 4, comma 10-*bis* del D.L. 101/2013 (**comma 1, lettera f**);

Si ricorda che l'**articolo 71 del D.L. 112/2008** ha introdotto misure volte a regolare le assenze per malattia nel pubblico impiego, soprattutto in riferimento al trattamento economico, alla certificazione della malattia e alle fasce orarie di reperibilità, con l'obiettivo di ridurre il tasso di assenteismo nel settore pubblico. In particolare, in deroga ai contratti collettivi e alla normativa di settore, per i periodi di assenza per malattia, di qualunque durata, si prevede che ai lavoratori venga corrisposto, nei primi 10 giorni di assenza, il solo trattamento economico fondamentale, escludendo ogni indennità o emolumento aventi carattere fisso e continuativo, nonché ogni altro trattamento accessorio. Resta comunque fermo il trattamento più favorevole eventualmente previsto dai contratti collettivi o dalle specifiche normative di settore per le assenze per malattia dovute ad infortunio sul lavoro o a causa di servizio, oppure a ricovero ospedaliero o a *day hospital*, nonché per le assenze relative a patologie gravi che richiedano terapie salvavita.

Ulteriori disposizioni sono contenute nell'**articolo 55-septies del D.Lgs. 165/2001**, che, in primo luogo, al fine di rendere più rigorosa la certificazione della malattia nelle ipotesi di assenza per malattia protratta per un periodo superiore a 10 giorni e, in ogni caso, dopo il secondo evento di malattia nell'anno solare, ha disposto l'obbligo di ricorrere ad una struttura sanitaria pubblica per il rilascio della certificazione medica, nonché ad un medico convenzionato con il S.S.N.. Oltre a ciò, si prevede la trasmissione della certificazione medica per via telematica direttamente dal medico o struttura sanitaria all'INPS (secondo le modalità stabilite per la trasmissione telematica dei certificati medici nel settore privato dalla normativa vigente) e inoltrata dall'istituto alla amministrazione di appartenenza. Inoltre, è stato disposto anche l'espletamento dei controlli da parte delle amministrazioni anche per assenza di un solo giorno e l'individuazione delle fasce orarie di reperibilità del lavoratore ai fini delle visite mediche di controllo (in attuazione di tale norma il **D.M. 18 dicembre 2009** fissa gli orari dalle ore 9 alle 13 e dalle ore 15 alle 18, con obbligo di reperibilità anche nei giorni non lavorativi e festivi). Lo stesso articolo 55-*septies* stabilisce altresì che le pubbliche amministrazioni dispongano il controllo sulle assenze per malattia dei dipendenti, valutando la condotta complessiva del dipendente e gli oneri connessi all'effettuazione della visita, tenendo conto dell'esigenza di contrastare e prevenire l'assenteismo. Ai sensi del comma 5-*ter*, se l'assenza ha luogo per l'espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche o esami diagnostici, l'assenza può essere giustificata mediante la presentazione di attestazione, anche in ordine

all'orario, rilasciata dal medico o dalla struttura, anche privati, che hanno svolto la visita o la prestazione, o trasmessa da questi ultimi mediante posta elettronica.

Successivamente, l'**articolo 7 del D.L. 179/2012** ha in primo luogo esteso l'ambito di applicazione (ad eccezione del personale delle Forze Armate e dei Corpi armati dello Stato, nonché del Corpo nazionale dei vigili del fuoco) delle norme già vigenti sulle certificazioni di malattia per i dipendenti pubblici e sulla loro trasmissione per via telematica al personale non contrattualizzato della P.A. (a decorrere dal 18 dicembre 2012). Allo stesso tempo, è stato previsto l'obbligo, per il medico o la struttura sanitaria, di inviare telematicamente la medesima certificazione anche all'indirizzo di posta elettronica personale del lavoratore, nel caso in cui quest'ultimo ne faccia espressamente richiesta fornendo un valido indirizzo.

Infine, l'**articolo 1, commi 339-341, della L. 147/2013**, contiene disposizioni concernenti gli accertamenti medico-legali per i dipendenti assenti per malattia. In particolare, il comma 339 ha definito le procedure per il riparto tra le regioni delle risorse finanziarie per la copertura degli oneri relativi agli accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti per malattia, eseguiti dalle A.S.L.⁵⁵. La quota delle risorse per il riparto tra le regioni dei suddetti oneri è ripartita annualmente tra le regioni stesse con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base di una proposta della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome da trasmettere entro il 31 marzo di ciascun anno con riferimento ai dati relativi all'anno precedente, previa intesa in Conferenza permanente Stato-Regioni. Con il D.M. 28 novembre 2014 sono state ripartite le richiamate risorse, per l'anno 2012, da attribuire alle regioni. Le singole regioni provvedono quindi all'assegnazione delle rispettive quote così determinate agli enti da esse vigilati. Si specifica altresì che le risorse in oggetto non possono essere destinate a finalità diversa da quella riguardante gli accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti per malattia e che gli oneri relativi a tali accertamenti non possono eccedere le risorse medesime.

Il successivo comma 340 (modificando l'articolo 4, comma 10-*bis*, del D.L. 101/2013⁵⁶) ha previsto che, ai fini della razionalizzazione del servizio, l'I.N.P.S., per l'effettuazione delle visite mediche di controllo domiciliari ai lavoratori assenti dal servizio per malattia, si avvalga, in via prioritaria, dei medici inseriti nelle liste speciali ad esaurimento.

⁵⁵ Si ricorda che l'articolo 17, comma 5, del D.L. 98/2011 riguarda la materia dell'onerosità degli accertamenti medico-legali sui dipendenti pubblici assenti dal servizio per malattia, al fine di tener conto della sentenza della Corte costituzionale n. 207/2010 che ha stabilito che gli oneri per tali accertamenti non possono restare a carico delle A.S.L. e gravare sul finanziamento del Servizio sanitario nazionale. Conseguentemente, il comma in oggetto prevede la destinazione di risorse, nel limite massimo di 70 milioni di euro annui, per la copertura di oneri a carico delle pubbliche amministrazioni derivanti dall'eventuale applicazione di tariffe da parte delle regioni. Alle risorse si fa fronte per gli anni 2011 e 2012, a valere sulla quota delle disponibilità finanziarie per il S.S.N. non impiegata, in sede di riparto, a seguito della citata sentenza della Corte e, a decorrere dall'esercizio 2013, mediante riduzione di 70 milioni di euro del livello di finanziamento del SSN.

⁵⁶ L'articolo 4, comma 10-*bis*, del D.L. 101/2013, visti i vincoli di bilancio e assunzionali e considerata l'autonomia organizzativa dell'I.N.P.S., ha disposto la trasformazione in liste speciali ad esaurimento delle liste speciali istituite presso lo stesso Istituto per l'effettuazione delle visite mediche di controllo dei lavoratori. E' stata inoltre stabilita la conferma nelle suddette liste i medici ivi inseriti alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame e già iscritti alla data del 31 dicembre 2007. In sostanza, il comma in oggetto ha attuato quanto già disposto dal D.M. 8 maggio 2008, che ha cristallizzato la consistenza numerica dei sanitari inseriti nella lista alla data del 31 dicembre 2007, in attesa della modifica del quadro normativo.

- la definizione di obiettivi di **contenimento delle assunzioni**, differenziati in base agli effettivi fabbisogni (**comma 1, lettera g**);
Negli anni più recenti si sono rafforzati gli interventi volti al contenimento delle spese per il personale delle pubbliche amministrazioni, soprattutto attraverso limitazioni alle assunzioni di personale a tempo indeterminato. In linea generale (tralasciando quindi negli interventi per specifici settori) con il D.L. 78/2010 (articolo 9, commi 5-12) sono stati estesi al 2012 e 2013 i limiti alle assunzioni di personale a tempo indeterminato già previste (per gli anni 2010 e 2011) dalla legislazione vigente, consentendo di assumere (previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità) unicamente entro il limite del 20% della spesa relativa al personale cessato nell'anno precedente (limite che passa al 50% nel 2014 e al 100% dal 2015). Specifiche disposizioni volte a consentire l'assunzione di personale a tempo indeterminato relativo a cessazioni verificatesi in anni precedenti (assunzioni a cui le P.A. non hanno provveduto entro i termini inizialmente previsti) sono state previste inoltre dai decreti-legge 98/2011 (articolo 16) e 216/2011 (articolo 1). Successivamente, il D.L. 95/2012 (articolo 14) è nuovamente intervenuto sui limiti alle assunzioni di personale a tempo indeterminato (già definiti dal D.L. 78/2010), disponendo la proroga al 2014 del tetto di spesa del 20% rispetto alla spesa relativa al personale cessato nell'anno precedente (limite che passa al 50% nel 2015 e al 100% dal 2016). Da ultimo, il **D.L. 90/2014** (articolo 3) ha rimodulato le limitazioni al *turn over* per determinate amministrazioni dello Stato (ed altri enti) per il **quinquennio 2014-2018**; in particolare, per quanto riguarda il criterio basato sui risparmi di spesa legati alle cessazioni dell'anno precedente, confermando la successione delle percentuali di assunzioni effettuabili (20% nel 2014, 40% nel 2015, 60% nel 2016, 80% nel 2017, 100% nel 2018), pur con la specificazione che la base di calcolo è costituita dal solo personale "di ruolo", ed eliminando contestualmente il concomitante vincolo relativo alla percentuale di unità cessate nell'anno precedente (c.d. limite capitaro).
- la disciplina delle **forme di lavoro flessibile** (attraverso l'individuazione di fattispecie limitate e tassative) compatibili con la peculiarità del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (e con le esigenze organizzative e funzionali delle stesse) (**comma 1, lettera h**);
Si ricorda che in base alla normativa vigente (articolo 36 del D.Lgs. 165/2001), per rispondere ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di specifiche forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti. In particolare, ferma restando la competenza delle amministrazioni per quanto riguarda l'individuazione delle necessità organizzative, i contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti di lavoro a tempo determinato, del contratto di formazione e lavoro e dei rapporti formativi, della somministrazione di lavoro ed il lavoro accessorio⁵⁷;

⁵⁷ Si ricorda che il contratto di formazione e lavoro, introdotto dal D.L. 726/1984 è stato successivamente abrogato, per il solo settore privato, in seguito all'introduzione del contratto di

- la **facoltà**, per le amministrazioni pubbliche, di promuovere il ricambio generazionale mediante la **riduzione** - su base volontaria e non revocabile - dell'**orario di lavoro e della retribuzione** del personale in procinto di essere collocato a riposo, garantendo, attraverso la contribuzione volontaria ad integrazione (ai sensi dell'articolo 8 del D.Lgs. 564/1996⁵⁸) la possibilità di conseguire l'**invarianza** della contribuzione previdenziale, al fine (nei limiti delle risorse effettivamente accertate a seguito della conseguente minore spesa per redditi) di favorire l'**assunzione anticipata di nuovo personale**, nel rispetto della normativa vigente in materia di vincoli assunzionali, a condizione di non determinare nuovi o maggiori oneri a carico degli enti previdenziali e delle amministrazioni pubbliche (**lettera i**) cosiddetta "staffetta generazionale";
- il **progressivo superamento** della **dotazione organica** come limite e parametro di riferimento per le assunzioni (fermi restando i limiti di spesa) anche al fine di facilitare i processi di mobilità (**comma 1, lettera I**);

La dotazione organica

Negli ultimi anni ha assunto particolare rilevanza la programmazione degli organici nella P.A., sia in relazione al fabbisogno di personale sia in relazione al costo del lavoro (inteso come voce da calcolare ai fini dell'equilibrio del bilancio pubblico). Il passaggio al concetto di **dotazione organica** (numero di personale per categorie contrattuali, cioè i posti complessivi dell'ente con associati specifici profili, in luogo della pianta organica, costituita dall'individuazione dei posti all'interno dei diversi uffici, concetto che aveva creato diversi problemi a causa della sua rigidità) ha risposto all'esigenza di utilizzare il personale in modo elastico, correlandolo ai fabbisogni di personale e al bilancio dell'ente, ha segnato una significativa evoluzione della disciplina. Al riguardo, l'articolo 6 del D.Lgs. 165/2001 evidenzia come nelle amministrazioni pubbliche l'organizzazione e la disciplina degli uffici, nonché la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche siano determinate

inserimento (effettuata dagli articoli 54-59 del D.Lgs. 276/2003). Anche tale contratto è stato di recente abrogato (dall'articolo 1, commi 14-15, della L. 92/2012). Sia il contratto di formazione e lavoro, quindi, sia le collaborazioni coordinate e continuative (a seguito dell'introduzione del lavoro a progetto per il settore privato di cui all'articolo 61 e ss. del D.Lgs. 276/2003), attualmente trovano applicazione solamente nel settore pubblico. Si segnala, infine, che è attualmente all'esame del Parlamento lo schema di decreto legislativo n. 158, emanato in attuazione della L. 183/2014 (cd. jobs act) che prevede il riordino delle forme contrattuali e della disciplina delle mansioni.

⁵⁸ Il richiamato articolo 8 prevede la possibilità, per i soggetti iscritti all'AGO e alle forme di essa sostitutive ed esclusive, che svolgono attività di lavoro dipendente con contratti di lavoro a tempo parziale di tipo verticale, orizzontale o ciclico, di riscattare i periodi di non effettuazione dell'attività per i periodi non coperti da contribuzione obbligatoria, secondo specifiche modalità. Lo stesso articolo prevede che per i richiamati periodi i soggetti indicati possano essere autorizzati, in alternativa, alla prosecuzione volontaria del versamento dei contributi nel fondo pensionistico di appartenenza, sulla base del possesso di specifici requisiti.

in funzione di specifiche finalità (migliore efficienza e razionalizzazione delle risorse, migliore utilizzazione delle risorse umane). Nell'individuazione delle dotazioni organiche, le amministrazioni non possono determinare, in presenza di vacanze di organico, situazioni di sovrannumerarietà di personale, anche temporanea, nell'ambito dei contingenti relativi alle singole posizioni economiche delle aree funzionali e di livello dirigenziale. Inoltre, le amministrazioni effettuano annualmente rilevazioni delle eccedenze di personale su base territoriale per categoria o area, qualifica e profilo professionale, ai fini della mobilità collettiva. La distribuzione del personale dei diversi livelli o qualifiche previsti dalla dotazione organica può essere modificata con specifico D.P.C.M.. Per la ridefinizione degli uffici e delle dotazioni organiche si procede periodicamente (e comunque a scadenza triennale), nonché, ove risulti necessario, a seguito di riordino, fusione, trasformazione o trasferimento di funzioni. Ogni amministrazione procede adottando gli atti previsti dal proprio ordinamento. Infine, le variazioni delle dotazioni organiche già determinate sono approvate dall'organo di vertice delle amministrazioni in coerenza con la programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'articolo 39 della L. 449/1997, e con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria pluriennale.

La riduzione del personale pubblico

Di recente il ridimensionamento degli assetti organizzativi delle amministrazioni statali e di varie categorie di enti pubblici nazionali secondo principi di efficienza, razionalità ed economicità, è stato perseguito attraverso una lunga serie di provvedimenti. Tali interventi sono stati caratterizzati dalla progressiva riduzione degli uffici dirigenziali (di livello generale e non generale) e delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, fissando di volta in volta obiettivi e limiti temporali entro i quali le P.A. erano chiamate ad adempiere. Al fine di assicurare l'effettiva attuazione delle norme, è stato previsto il divieto di procedere ad assunzioni di personale, a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto, per le amministrazioni inadempienti. In primo luogo, con l'articolo 74 del D.L. 112/2008 è stata operata una riduzione del 20% degli uffici dirigenziali di livello generale e del 15% di quelli di livello non generale, da effettuarsi entro il 30 novembre 2008 (per i soli Ministeri tale termine è stato successivamente differito, dal D.L. 207/2008, al 31 maggio 2009). Entro la stessa data è stata altresì prevista la riduzione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale (ad esclusione di quelle degli enti di ricerca) nella misura del 10% della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico; è inoltre stato ridotto il personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e sono state riorganizzate le strutture periferiche delle amministrazioni. Ulteriori riduzioni del 10% degli uffici dirigenziali di livello non generale e delle relative dotazioni organiche, nonché dell'organico di personale non dirigenziale, sono state previste dall'articolo 2, comma 8-*bis*, del D.L. 194/2009 e, successivamente, dall'articolo 1, commi 3-5, del D.L. 138/2011. Inoltre, l'articolo 2, comma 1, del D.L. 95/2012, ha disposto la riduzione, con specifiche eccezioni, degli uffici e delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni dello Stato in misura non inferiore al 20% per il personale dirigenziale (di livello generale e non generale) e del 10% della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico, per il personale non dirigenziale, da definire con specifici D.P.C.M. entro il 31 ottobre 2012 (al riguardo, si segnala che con il D.P.C.M. 22 gennaio 2013 è

stata effettuata la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale di alcuni Ministeri, enti pubblici non economici ed enti di ricerca).

La mobilità del personale

La mobilità attivata d'ufficio (cd. **mobilità collettiva**) è disciplinata dagli articoli 33, 34 e 34-*bis* del D.Lgs. 165/2001 che prevedono in primo luogo che sia attivata una apposita procedura volta a raggiungere un accordo con le organizzazioni sindacali per ricollocare almeno parzialmente il personale in esubero nell'ambito della medesima amministrazione o presso altre amministrazioni (cd. "mobilità collettiva"). L'avvio della procedura deve essere comunicato al Dipartimento della funzione pubblica e, attraverso un'informativa preventiva da parte del dirigente responsabile, alle rappresentanze unitarie del personale e alle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale del comparto. Trascorsi dieci giorni dalla comunicazione l'amministrazione attua quanto previsto dall'articolo 72, comma 11, del D.L. 112/2008, che prevede la possibilità di risolvere unilateralmente il rapporto di lavoro e il contratto individuale (con preavviso di sei mesi) nei confronti del personale dipendente (compresi i dirigenti) che ha compiuto l'anzianità massima contributiva di 40 anni e, in subordine, verifica la ricollocazione totale o parziale del personale in soprannumero o in eccedenza nell'ambito della stessa amministrazione o presso altre amministrazioni comprese nell'ambito regionale. All'esito di tale procedura (trascorsi 90 giorni dalla comunicazione alle OO.SS. e alle rappresentanze unitarie del personale), il personale eccedente di cui non è stata possibile la ricollocazione lavorativa viene collocato in disponibilità e quindi, oltre a percepire un'apposita indennità, viene iscritto in appositi elenchi da cui si attinge preliminarmente per soddisfare le esigenze di personale delle amministrazioni pubbliche che presentano necessità di assumere nuovo personale. Decorso il termine massimo di ventiquattro mesi dal collocamento in disponibilità, anche in mancanza di ricollocazione presso altra amministrazione, il rapporto di lavoro si intende definitivamente risolto di diritto.

La **mobilità volontaria** (tramite passaggio diretto di personale tra amministrazioni pubbliche) è disciplinata dall'articolo 30 del D.Lgs. 165/2001, che ha disposto che le amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante cessione del contratto di lavoro di dipendenti appartenenti alla stessa qualifica in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento. Esse devono in ogni caso rendere pubbliche le disponibilità dei posti in organico da ricoprire attraverso passaggio diretto di personale da altre amministrazioni, fissando preventivamente i criteri di scelta. Gli accordi, gli atti o le clausole dei contratti collettivi volti ad eludere l'applicazione del principio del previo esperimento di mobilità rispetto al reclutamento di nuovo personale sono nulli. Le pubbliche amministrazioni, per motivate esigenze organizzative, possono utilizzare in assegnazione temporanea personale di altre amministrazioni per un periodo non superiore a tre anni, fermo restando quanto già previsto da norme speciali sulla materia, nonché il regime di spesa eventualmente previsto dalla normativa vigente.

- la **semplificazione delle norme sulla valutazione dei dipendenti pubblici**, sul riconoscimento del **merito** e sui meccanismi di **premiabilità** (nonché dei relativi soggetti e relative procedure); lo sviluppo di sistemi per la misurazione dei risultati raggiunti (sia dell'organizzazione sia dai singoli

dipendenti); il potenziamento dei processi di **valutazione indipendente sull'efficienza e qualità dei servizi** e attività delle amministrazioni pubbliche (e degli impatti così prodotti) anche mediante il ricorso a *standard* di riferimento e confronti; la riduzione degli adempimenti della programmazione (da effettuarsi anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio); il coordinamento della disciplina su valutazione e controlli interni nonché specifiche semplificazioni per i diversi settori della Pubblica Amministrazione (**comma 1, lettera m**));

Si ricorda che l'articolo 18 del D.Lgs. 150/2009 ha previsto l'impegno delle amministrazioni pubbliche a promuovere il merito e il miglioramento della *performance* organizzativa e individuale anche utilizzando sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche, nonché valorizzando i dipendenti che conseguono le migliori performance attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici sia di carriera. Viene fatto divieto di distribuire in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla performance in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione predisposti sulla base del D.Lgs. 150/2009. Il successivo articolo 19 ha stabilito che in ogni amministrazione, l'Organismo indipendente compili una graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale, distinto per livello generale e non, e del personale non dirigenziale. In ogni graduatoria il personale è distribuito in differenti livelli di performance in modo che:

- il 25% viene collocato nella fascia di merito alta, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;
- il 50% è collocato nella fascia di merito intermedia, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;
- il restante 25% è collocato nella fascia di merito bassa, alla quale non corrisponde l'attribuzione di alcun trattamento accessorio collegato alla performance individuale.

Successivamente, l'articolo 6 del D.Lgs. 141/2011 ha disposto che la differenziazione retributiva in fasce prevista dagli articoli 19, commi 2 e 3 e 31, comma 2 del D.Lgs. 150/2009, si applica a partire dalla tornata di contrattazione collettiva successiva a quella relativa al quadriennio 2006-2009. Occorre però precisare che tale sistema di promozione del merito non è stato di fatto reso operativo a causa del blocco degli stipendi previsti dalla normativa vigente.

A tal fine, nelle more dei predetti rinnovi contrattuali, possono essere utilizzate le eventuali economie aggiuntive destinate all'erogazione dei premi dall'articolo 16, comma 5 del D.L. 98/2011, nell'importo massimo del 50%, per la contrattazione integrativa, di cui il 50% destinato alla erogazione dei trattamenti accessori collegato alla performance individuale di cui all'articolo 19 del D.Lgs. 150/2009. La restante quota è versata annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotate di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato. Tale disposizione non si applica agli enti territoriali e agli enti, di competenza regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano, e del S.S.N..

Le suddette eventuali economie aggiuntive sono utilizzabili solo se a consuntivo è accertato, con riferimento a ciascun esercizio, dalle amministrazioni interessate, il

raggiungimento degli obiettivi fissati per ciascuna delle singole voci di spesa previste nei piani di razionalizzazione e i conseguenti risparmi.

I risparmi devono essere certificati, ai sensi della normativa vigente, dai competenti organi di controllo. Per la Presidenza del Consiglio dei ministri e i ministeri la verifica viene effettuata dalla Ragioneria generale dello Stato, per il tramite, rispettivamente, dell'UBRRAC (Ufficio del bilancio e per il riscontro di regolarità amministrativo-contabile) e degli uffici centrali di bilancio e dal Dipartimento della funzione pubblica.

Da ultimo, l'articolo 5, commi da 11 a 11-*sexies*, del D.L. 95/2012 ha disposto una disciplina transitoria sulla valutazione dei dipendenti pubblici ai fini dell'attribuzione del trattamento accessorio collegato alla performance.

In particolare, si prevede che, nelle more dei rinnovi contrattuali e in attesa dell'applicazione dell'articolo 19 del D.Lgs. 150/2009 (che lega l'attribuzione del trattamento accessorio collegato alla performance individuale sulla base di criteri di selettività e riconoscimento del merito), le amministrazioni valutano la performance del personale dirigenziale in relazione:

- al raggiungimento degli obiettivi individuali e dell'unità organizzativa di diretta responsabilità, nonché al contributo assicurato alla performance complessiva dell'amministrazione;
- ai comportamenti organizzativi posti in essere e alla capacità di valutazione differenziata dei propri collaboratori, tenuto conto delle diverse performance degli stessi;

La misurazione e valutazione della performance individuale del personale è effettuata dal dirigente in relazione al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali e al contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza e ai comportamenti organizzativi dimostrati. Nella valutazione della performance individuale non sono considerati i periodi di congedo di maternità, di paternità e parentale.

Ciascuna amministrazione monitora annualmente, con il supporto dell'Organismo Indipendente di Valutazione, l'impatto della valutazione in termini di miglioramento della performance e sviluppo del personale, al fine di migliorare i sistemi di misurazione e valutazione in uso.

Ai dirigenti e ai dipendenti (con qualifica non dirigenziale) più meritevoli in esito alla valutazione effettuata, comunque non inferiori al 10% della rispettiva totalità dei dipendenti oggetto della valutazione è attribuito un trattamento accessorio maggiorato di un importo compreso tra il 10% e il 30% del trattamento accessorio medio attribuito ai dipendenti appartenenti alle stesse categorie. La disposizione si applica ai dirigenti con riferimento alla retribuzione di risultato.

- l'introduzione di norme in materia di **responsabilità disciplinare** dei pubblici dipendenti, finalizzate ad accelerare, rendere concreta e certa nei tempi l'azione disciplinare (**comma 1, lettera n**);

La disciplina sulla responsabilità disciplinare dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni è attualmente contenuta negli articoli da 55 a 55-*octies* del D.Lgs. 165/2001. Tra le principali disposizioni, si evidenziano:

- il carattere imperativo delle norme in materia, e l'applicazione a tali rapporti dell'articolo 2106 c.c.⁵⁹, ferma restando la disciplina in materia di responsabilità civile, amministrativa, penale e contabile. Inoltre, si dispone che la contrattazione collettiva definisca la tipologia delle infrazioni e le relative sanzioni (salvo specifiche eccezioni) ma che non possa istituire procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari, potendo prevedere (salvi i casi in cui sia previsto il licenziamento) procedure di conciliazione non obbligatorie. Infine, si stabilisce che per il dirigente si applichino le norme in materia di contestazione degli addebiti per i procedimenti disciplinari (articolo 55-bis, comma 4) per le infrazioni disciplinari come la mancata collaborazione all'autorità disciplinare o le dichiarazioni false o reticenti, di cui agli articoli 55-bis, comma 7, o il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare, di cui all'articolo 55-sexies, comma 3. Tuttavia, le determinazioni conclusive del procedimento si applicano ai sensi del procedimento di valutazione di cui all'articolo 19 del D.Lgs. 165/2001 (articolo 55);
- la previsione di procedure differenziate a seconda della gravità delle infrazioni (articolo 55-bis);
- la possibilità che il procedimento disciplinare possa proseguire e concludersi anche in pendenza del procedimento penale. Nei casi di infrazioni meno gravi il procedimento non viene sospeso, mentre per quelle più gravi la sospensione è possibile fino al termine del procedimento penale (articolo 55-ter);
- la regolamentazione del licenziamento disciplinare (ferma restando la disciplina in tema di licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo) in una serie di casi (quali, ad es., la falsa attestazione della presenza in servizio o giustificazione con certificazione medica falsa; l'assenza priva di valida giustificazione per un periodo superiore a 3 giorni nell'arco di un biennio o di 7 giorni negli ultimi 10 anni; l'ingiustificato rifiuto del trasferimento; la condanna penale definitiva con pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici) (articolo 55-quater);
- il reato di false attestazioni delle presenze in servizio con alterazione dei sistemi di rilevamento o le giustificazioni sull'assenza dal servizio tramite certificazione medica falsa (punibili con reclusione da 1 a 5 anni con multa da euro 400 a 1.600, con applicazione di tale pena anche al medico e a chiunque altro concorra nella commissione del delitto) (articolo 55-quinquies). La norma disciplina inoltre i controlli sulle assenze per malattia (articolo 55-septies, v. *supra*, e la risoluzione del rapporto di lavoro per permanente inidoneità psicofisica (articolo 55-octies);
- la responsabilità disciplinare per condotte pregiudizievoli per l'amministrazione e la limitazione della responsabilità per l'esercizio dell'azione disciplinare (con susseguente condanna al risarcimento del danno derivante da violazione da parte del lavoratore dipendente degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa) (articolo 55-sexies);

⁵⁹ L'articolo 2106 c.c. disciplina la procedura d'ammortamento in caso di smarrimento, sottrazione o distruzione del titolo, prevedendo che il possessore possa farne denuncia al debitore e chiedere l'ammortamento del titolo con ricorso al presidente del tribunale del luogo in cui il titolo è pagabile.

- 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 o**);
- la **razionalizzazione** dei flussi informativi tra le amministrazioni territoriali e le amministrazioni centrali, con l'indicazione di termini definiti (**comma 1, lettera p**);
- il **riconoscimento**, per regioni a statuto speciale e province autonome di Trento e di Bolzano, della **potestà legislativa** in materia di **lavoro del proprio personale dipendente**, nel rispetto comunque della disciplina nazionale sull'ordinamento del personale alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, come definita anche dal D.Lgs. 165/2001, 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. Dalle richiamate disposizioni non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (**lettera q**);

Si evidenzia che tale disposizione interviene in un ambito riservato alle Regioni a Statuto speciale, per cui la fonte preposta all'attribuzione di funzioni e competenze dovrebbe essere di rango costituzionale (Statuto speciale o legge costituzionale).

- la nomina e la definizione dei **compiti** (nelle pubbliche amministrazioni con più di 200 dipendenti e senza maggiori oneri per la finanza pubblica e con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente) di un **responsabile dei processi di inserimento dei disabili**, ai sensi della L. 68/1999. I compiti sono definiti con particolare riferimento alla **garanzia dell'accomodamento ragionevole** (di cui all'articolo 3, comma 3-*bis*, del D.Lgs. 216/2003⁶⁰, di recepimento della direttiva europea sulla parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro, di cui

⁶⁰ Il richiamato comma 3-*bis* ha disposto l'obbligo (al fine di garantire il rispetto del principio della parità di trattamento delle persone con disabilità) per i datori di lavoro pubblici e privati, di adottare accomodamenti ragionevoli, come definiti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (ratificata ai sensi della L. 18/2009), nei luoghi di lavoro, per garantire alle persone con disabilità la piena eguaglianza con gli altri lavoratori. I datori di lavoro pubblici, inoltre, devono provvedere all'attuazione delle richiamate disposizioni nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

alla direttiva 2000/78/CE). Inoltre, si prevede, oltre all'obbligo di trasmissione annuale (a specifici soggetti ed organismi) della comunicazione relativa alla scopertura dei posti riservati ai disabili, anche l'**obbligo** di inviare una successiva **dichiarazione relativa ai tempi e alle modalità di copertura delle quote di riserva** previste dalla legge (nel rispetto dei vincoli assunzionali della amministrazioni pubbliche). Sono previste, infine, specifiche **sanzioni** in caso di mancato invio della richiamata dichiarazione (anche in termini di avviamento numerico di disabili da parte del centro per l'impiego territorialmente competente) (**comma 1, lettera r**).

La legge n. 68/1999 ha introdotto una nuova disciplina per il **diritto al lavoro dei disabili**.

I lavoratori disabili, considerata la comprovata difficoltà di rendersi "appetibili" sul mercato del lavoro, usufruiscono di uno speciale regime di collocamento obbligatorio, in base al quale ai datori di lavoro viene imposto di assumere un certo numero di lavoratori disabili, i quali devono tuttavia possedere una (anche solo minima) capacità lavorativa residua. Le principali categorie di lavoratori disabili coinvolti dal collocamento obbligatorio sono: gli invalidi civili in età lavorativa affetti da minorazioni fisiche o psichiche che comportino una riduzione della capacità lavorativa sopra il 45%; gli invalidi del lavoro che abbiano una riduzione della capacità lavorativa sopra il 33%; le persone non vedenti o sordomute; persone invalide di guerra, invalide civili di guerra e invalide per servizio con minorazioni ascritte dalla prima all'ottava categoria.

Le condizioni di disabilità vengono accertate attraverso apposita visita medica effettuata da commissioni mediche istituite presso le ASL.

I datori di lavoro, pubblici e privati, hanno l'obbligo di impiegare un certo numero o una certa quota di lavoratori disabili (quote di riserva): per i datori di lavoro che occupano più di 50 dipendenti, il 7% della forza lavoro deve essere costituita da disabili; i datori che occupano da 36 a 50 dipendenti devono assumere almeno 2 disabili; i datori di lavoro che occupano da 15 a 35 dipendenti devono assumere almeno un disabile; i datori di lavoro che occupano meno di 16 dipendenti sono invece esentati dal collocamento obbligatorio.

Successivamente, l'articolo 7, commi 6 e 7, del D.L. 101/2013 ha stabilito disposizioni volte a favorire l'ingresso nelle pubbliche amministrazioni dei lavoratori appartenenti alle categorie protette, imponendone l'assunzione, nel rispetto delle quote e dei criteri di computo vigenti, anche in soprannumero ed in deroga ai divieti di assunzione posti in materia di contenimento dei costi di personale. Più precisamente, il comma 6 ha disposto che le amministrazioni pubbliche procedano alla rideterminazione del numero delle assunzioni obbligatorie nell'ambito delle categorie protette sulla base delle quote e dei criteri di computo previsti dalla normativa vigente, tenendo conto, se necessario, della dotazione organica come rideterminata secondo la legislazione in vigore. Ciascuna amministrazione, eseguita la suddetta rideterminazione, ha quindi l'obbligo di assumere un numero di lavoratori pari all'eventuale differenza tra il numero che risulta dal ricalcolo e quello attualmente esistente, anche in soprannumero ed in deroga ai divieti di assunzione posti in materia di contenimento dei costi di personale. Spetta al Dipartimento per la funzione pubblica e al Ministero del lavoro e delle politiche

sociali, per quanto di rispettiva competenza, il monitoraggio dell'adempimento dell'obbligo precedentemente previsto (comma 7).

Si ricorda, infine, che l'articolo 3, comma 6, del D.L. 90/2014 ha disposto la non applicazione dei limiti di assunzioni previsti dall'articolo in esame alle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette ai fini della copertura delle quote d'obbligo (come peraltro già previsto da precedenti norme).

Articolo 14
***(Riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle
amministrazioni pubbliche)***

L'articolo 14 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 13 a 15 - indicati nell'articolo 12⁶¹.

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 infatti 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 borsa⁶² con applicazione di distinte 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**);

⁶¹ Che, si rammenta, prevedono l'elaborazione di un testo unico delle disposizioni in ciascuna materia, con le modifiche strettamente necessarie per il 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 risoluzione delle antinomie in base ai principi dell'ordinamento e alle discipline generali regolatrici della materia; l'indicazione esplicita delle norme abrogate.

⁶² 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.

Le attuali tipologie possono distinguersi tra: 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 consortili (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, ad iniziare dall'articolo 13 del decreto legge n. 223 del 2006⁶³ che ha vietato la partecipazione per società strumentali, poi dall'articolo 3 della legge finanziaria 2008⁶⁴ 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 e, da ultimo, dal comma 611 della legge di stabilità 2015⁶⁵ 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 2014⁶⁶);

- 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 della composizione e dei criteri di nomina degli organi di controllo societario, 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 valutazione che siano rapportati ai valori anche economici della gestione (**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**).

⁶³ Convertito dalla legge n.248 del 2006.

⁶⁴ Legge n.244 del 2007.

⁶⁵ Legge n.190 del 2014.

⁶⁶ Legge n.147 del 2013.

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 permette 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 cinque 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 locali attraverso processi di aggregazione o attraverso la riduzione dell'entità e del numero delle partecipazioni stesse. La norma dovrà rafforzare le misure volte a garantire che gli obiettivi di efficienza, qualità ed economicità siano effettivamente perseguiti, e che nei rapporti finanziari tra enti locali e società partecipate siano rispettati gli equilibri di finanza pubblica e i principi di trasparenza amministrativa (**n. 3**);

- con riferimento alla promozione della trasparenza, previsione della pubblicazione dei dati economico patrimoniali sulla base di modelli generali, in modo da facilitare 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 (n. 4);
- l'introduzione di strumenti volti alla tutela occupazionale nei processi di ristrutturazione e privatizzazione delle società (n. 5).

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. L'ultima rilevazione disponibile sul fenomeno delle società partecipate è contenuta nel "**Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche**" elaborato dal Ministero dell'economia e finanze⁶⁷, 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* pubblici⁶⁸ 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.

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

67

http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/programmi_cartolarizzazione/patrimonio_pa/Rapporto_Partecipazioni_DatiAnno2012.pdf

68

http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/programmi_cartolarizzazione/patrimonio_pa/DT_Rapporto_Partecipazioni_-_Anno_2011.pdf

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 filoni d'intervento**.

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 inconfiribilità 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** filone 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.

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 filone confluisce anche il **programma**⁶⁹, predisposto nel mese di agosto 2014⁷⁰ 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.

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**

⁶⁹ 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.

⁷⁰ http://revisionedellaspesa.gov.it/documenti/Programma_partecipate_locali_master_copy.pdf

dagli enti territoriali. Sugli stessi si è in particolare espressa con diversi rilievi la **Corte dei conti**, sia con una specifica indagine condotta nel 2010⁷¹ sia, più recentemente, nell'ambito del Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica di maggio 2013⁷².

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.

Una **ulteriore analisi** è stata da ultimo prodotta dal giudice contabile nel giugno del 2014⁷³, quando la Corte dei conti - Sezione Autonomie ha presentato il 6 giugno 2014 al Parlamento una Relazione sugli Organismi partecipati dagli Enti territoriali, ai cui contenuti in questa sede si rinvia.

⁷¹ **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.

⁷² http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2013/28_maggio_2013_rapporto_2013_finanza_pubblica.pdf

⁷³ http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/sez_autonomie/2014/refert_o_organismi_partecipati_degli_enti_territoriali.pdf

Articolo 15
(Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale)

L'**articolo 15** reca una delega legislativa al Governo per il riordino della disciplina dei **servizi pubblici locali d'interesse economico generale**.

L'esercizio della delega legislativa in esame – da attuare sulla base dei principi e criteri generali indicati all'art. 12 - è volta, altresì, alla previsione:

- dell'attribuzione ai comuni ed alle città metropolitane, quale **funzione fondamentale**, delle attività di interesse generale, il cui svolgimento è necessario per assicurare la soddisfazione dei bisogni della comunità locali a condizioni di accessibilità e di massima qualità e sicurezza (lett. a));

- di criteri per l'attribuzione di **diritti speciali o esclusivi**, in base ai principi di concorrenza, adeguatezza, sussidiarietà, anche orizzontale, e proporzionalità, la soppressione di regimi di esclusiva non conformi alle **nome sulla concorrenza** e l'individuazione delle modalità di gestione del servizio nei casi in cui non sussistano i presupposti della concorrenza nel mercato (lett. b), c) ed e));

- di una disciplina generale in materia di **organizzazione e gestione dei servizi** di interesse economico generale di ambito locale, con particolare riguardo al servizio idrico (lett. b));

- di **criteri per l'organizzazione territoriale ottimale** dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (lett. d)) nonché meccanismi di **premialità** o di riequilibrio economico-finanziario nei rapporti con i gestori per gli enti locali che favoriscono **l'aggregazione delle attività** e delle gestioni secondo criteri di economicità ed efficienza, ovvero l'eliminazione del controllo pubblico (lett. f)) e di una revisione della disciplina dei **regimi di proprietà e gestione delle reti**, degli impianti e delle altre dotazioni, nonché di cessione dei beni in caso di subentro (lett. m));;

- di criteri per la definizione dei **regimi tariffari** che tengano conto degli incrementi di produttività al fine di ridurre l'aggravio sui cittadini e sulle imprese e - modalità di **tutela degli utenti** dei servizi pubblici locali, inclusi strumenti di tutela non giurisdizionale e forme di consultazione e partecipazione diretta (lett. g), h), o));

- della revisione delle **discipline settoriali** ai fini del coordinamento con la disciplina generale (lett. i));

- della distinzione tra le **funzioni di regolazione e le funzioni di gestione dei servizi** (lett. l)) e dell'attribuzione dei poteri di regolazione e controllo tra i diversi **livelli di governo e le autorità indipendenti** (lett. n)) ;

- di una **disciplina transitoria** per l'adeguamento degli attuali regimi alla **nuova disciplina** e la definizione del regime delle **sanzioni e degli interventi sostitutivi** (lett. p) e q));

- di una revisione delle **discipline settoriali** ai fini del loro coordinamento con la disciplina generale nonché un'armonizzazione relativamente alla disciplina giuridica dei **rapporti di lavoro** (lett. r)).

Le procedure per l'esercizio della delega sono indicate nell'articolo 12, che contiene anche principi e criteri comuni per l'esercizio delle deleghe, inclusa quella in commento. La delega è esercitata senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (v. scheda art. 12).

Per l'esercizio della delega legislativa in materia di servizi pubblici locali l'art. 12 fissa il termine di **dodici mesi dalla data di entrata in vigore** della legge in esame.

I principi e criteri direttivi ivi indicati prevedono:

a) 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”;

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;

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;

e) 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.

Preliminarmente, si ricorda che nel corso dell'esame al Senato è stato specificato che la delega si riferisce ai **servizi pubblici locali “d'interesse economico generale”**, laddove il disegno di legge (A.S. 1577) faceva riferimento al riordino dei **servizi pubblici locali**.

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.

Di seguito sono illustrati i **principi e criteri direttivi specifici**, stabiliti dall'art. 15, cui il Governo è chiamato ad attenersi in sede di attuazione della delega (che si aggiungono, come già evidenziato, a quelli di carattere generale individuati dall'art. 12).

Individuazione delle attività di interesse generale quale funzione fondamentale di comuni e città metropolitana

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**)).

Com'è noto, 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.

Si ricorda che tale criterio di delega (lett. a)), *che pare suscettibile di maggiore determinazione anche tenendo conto delle altre disposizioni normative relative all'attribuzione di funzioni fondamentali*, è stato introdotto nel corso dell'esame presso il Senato; il disegno di legge del Governo, nella sua originaria formulazione, prevedeva la "definizione dei criteri per l'esercizio delle funzioni dei comuni in forma associata".

Attribuzione di diritti esclusivi in conformità con la normativa UE

Tra i criteri cui deve informarsi il decreto di riordino è poi prevista **la soppressione dei regimi di esclusiva**, comunque denominati, **non conformi** alle norme generali sulla **concorrenza**, previa ricognizione degli stessi (**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.

Al contempo, il successivo criterio di delega indicato alla **lettera c))** prevede che, nella definizione della disciplina generale dell'organizzazione e della gestione dei servizi, occorrerà altresì definire i criteri per l'attribuzione di **diritti speciali o esclusivi**. Tal disciplina dovrà essere approntata nel rispetto dei principi di concorrenza, adeguatezza, sussidiarietà, anche orizzontale, e proporzionalità.

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.

Inoltre, in base al criterio di delega definito alla **lettera e))** si delega il Governo all'individuazione delle modalità di gestione del servizio pubblico e di conferimento della gestione nei casi in cui **non sussistano i presupposti della concorrenza nel mercato**. Tale 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).

Organizzazione e gestione dei servizi, con particolare riguardo al settore idrico

Altro criterio di delega (**lettera c**) affida al decreto legislativo di cui all'art. 15 l'individuazione della **disciplina generale dell'organizzazione e della gestione dei servizi**.

Tal disciplina, oltre a definire – come già evidenziato – i criteri per l'attribuzione di diritti speciali ed esclusivi dovrà essere fondata sul rispetto dei **principi di concorrenza, adeguatezza, sussidiarietà, anche orizzontale, e proporzionalità** (nel testo originario del disegno di legge si faceva riferimento alla "disciplina dell'Unione europea in materia di concorrenza").

Si dovrà altresì provvedere – sulla base di un criterio di delega introdotto nel corso dell'esame al Senato - 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** (lett. c)).

Si ricorda che la risoluzione della 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. 12, co. 2, lett. c).

Com'è noto, 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*.

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 dunque 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 soddisfattiva 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.

Come si è detto, in base al criterio di delega di cui alla lettera c), il legislatore delegato dovrà provvedere alla risoluzione delle anitonomie normative in base ai **principi del diritto dell'Unione europea**. Oltre ai già richiamati principi (espressamente indicati in altri criteri di delega) di concorrenza, adeguatezza, sussidiarietà, anche orizzontale, e proporzionalità, andrà tenuto conto dei principali orientamenti emersi in sede UE sulla materia.

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**. 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 presidono al funzionamento del mercato e, dunque, in una violazione delle prescrizioni contenute nel Trattato a tutela della concorrenza. In altri termini, il modello operativo *in 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 (v. *infra*).

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 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.

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.

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), recentemente modificata con il 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 i), 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.

Si osserva altresì che, ai fini del riordino della disciplina dei servizi pubblici locali, è opportuno tenere conto della nuova disciplina in materia di **concessioni di servizi** contenuta nella **direttiva 2014/23/UE**, che dovrà essere recepita attraverso l'attuazione della delega in corso di esame parlamentare (A.S. 1678) e che reca principi e criteri direttivi che riguardano proprio le concessioni di servizi e le concessioni escluse dall'ambito di applicazione della direttiva. In proposito, si ricorda che il disegno di legge del Governo (A.S. 1577) uno specifico criterio di delega volto al "coordinamento con la normativa dell'Unione europea e nazionale in materia di appalti e concessioni e di regolazione dei servizi pubblici".

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".

Organizzazione territoriale ottimale dei servizi

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 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 sostituitivi**. 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.

Si stabilisce altresì (**lettera f**) che nel decreto legislativo vengano previsti **incentivi e meccanismi di premialità** o, secondo quanto specificato nell'*iter* al Senato, 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 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 sostituitivi**. La predisposizione della relazione richiesta dalla legislazione vigente per l'affidamento del servizio viene quindi posta in capo ai suddetti enti di governo.

Altro criterio di delega riguarda inoltre 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**).

Si ricorda che la **legge di stabilità per il 2015** ha da ultimo 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.

Regimi tariffari e tutela degli utenti

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**).

In proposito, giova ricordare che la determinazione delle tariffe all'utenza dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica compete agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi dell'art. 3-bis, co. 1, D.L. n. 138/2011, cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, insieme con le altre funzioni di organizzazione dei SPL, quali la scelta della forma di gestione, di affidamento della gestione e il relativo controllo

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

Inoltre, in base al criterio di delega di cui alla **lettera o**) – *che potrebbe essere riformulato al fine di essere accorpato nell'ambito della lettera h)* - si prevede, in via generale, la definizione delle modalità di tutela degli utenti dei servizi pubblici locali – con espresso riferimento a:

- strumenti di **tutela non giurisdizionale** degli utenti;
- forme di **consultazione** e di **partecipazione diretta** degli utenti.

Si ricorda che il principale strumento di tutela degli utenti dei servizi pubblici è rappresentato dalle **carte dei servizi pubblici**, la cui disciplina è stata riordinata ad opera dell'**art. 11 del D.Lgs. n. 286/1999**⁷⁴, che stabilisce l'obbligo per le imprese e per

⁷⁴ D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286, *Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59*. In precedenza, in data 27 gennaio 1994, attraverso una Direttiva della Presidenza del Consiglio erano stati recepiti le regole ed i principi di un documento di studio del governo Ciampi, in seguito ulteriormente recepiti in altre leggi (v. art. 2, D.L. n. 165/1995, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 273/1995, articolo successivamente abrogato e sostituito dall'art. 11, D.Lgs. n. 286/1999; L. n. 481/1995 sui poteri delle Autorità di regolazione), che hanno definitivamente sanzionato l'obbligo legislativo di adottare le carte dei servizi. La c.d. direttiva Ciampi, relativa ai "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici", ha fissato i principi cui deve essere progressivamente uniformata l'erogazione dei servizi pubblici, anche se svolti in regime

gli enti erogatori di servizi pubblici nazionali e locali di rispettare, nella fornitura dei servizi, parametri qualitativi essenzialmente determinati all'interno delle carte dei servizi.

Inoltre, la disposizione menzionata riconduce la definizione di parametri, di contenuti, di obblighi e di diritti, in particolare per quanto riguarda i criteri di misurazione della qualità dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i casi e le modalità di indennizzo automatico e forfettario all'utenza per mancato rispetto degli standard di qualità a **direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri**. Per quanto riguarda i **servizi erogati direttamente o indirettamente dalle regioni e dagli enti locali**, si provvede con **atti di indirizzo e coordinamento adottati d'intesa con la Conferenza unificata**, sempre su proposta della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità nelle amministrazioni pubbliche. Permangono, tuttavia, le funzioni ed i compiti legislativamente assegnati, per taluni servizi pubblici, alle **autorità indipendenti** di settore.

In riferimento ai **servizi pubblici locali** è successivamente intervenuto l'**art. 2, co. 461, della L. 244/2007**⁷⁵ (legge finanziaria 2008) che una serie di prescrizioni specificamente rivolte agli enti locali al fine di incrementare la tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali, implementando qualità, universalità ed economicità delle relative prestazioni. Nel dettaglio:

- a) il soggetto gestore è tenuto ad emanare una "Carta della qualità dei servizi", redatta e pubblicizzata sulla base di intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, dalla quale si possano evincere gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio, nonché le modalità di accesso alle informazioni garantite, con particolare riferimento a quelle concernenti la proposizione dei reclami e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza;
- b) gli enti locali sono tenuti a **consultare le associazioni dei consumatori**.
- c) il soggetto gestore, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, ha l'obbligo di **verificare periodicamente l'adeguatezza dei parametri** quantitativi e qualitativi del servizio erogato, fissati nel contratto di servizio, alle esigenze dell'utenza cui il servizio stesso si rivolge con la possibilità per ogni singolo cittadino di far conoscere osservazioni e proposte in merito;
- d) obbligo di approntare un **sistema di monitoraggio permanente** in ordine al rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle "Carte della qualità dei servizi" con una responsabilità diretta in capo all'ente locale od ambito territoriale ottimale;
- e) previsione dell'obbligo per il soggetto gestore di istituire una **sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi** tra ente locale, gestori dei servizi ed associazioni dei consumatori nella quale si dia conto di reclami, proposte ed osservazioni pervenute, da parte dei cittadini, a ciascuno dei soggetti partecipanti.

di concessione, a tutela delle esigenze dei cittadini che possono fruirne nel rispetto delle esigenze di efficienza e imparzialità cui l'erogazione deve uniformarsi. Il rispetto di detti principi deve essere assicurato dalle amministrazioni pubbliche nell'esercizio dei loro poteri di direzione, controllo e vigilanza.

⁷⁵ L. 24 dicembre 2007, n. 244, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*.

Sul punto, il Codice del consumo⁷⁶, rinvia alle leggi che stabiliscono per determinati enti erogatori di servizi pubblici l'obbligo di adottare, attraverso specifici meccanismi di attuazione diversificati in relazione ai settori, apposite carte dei servizi (art. 101).

Infine, l'**articolo 8 del D.L. n. 1/2012** (conv. L. n. 27/2012) ha chiarito che le carte di servizio definiscono gli obblighi cui sono tenuti i gestori dei servizi pubblici, anche locali, ed indicano in modo specifico i diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori del servizio e dell'infrastruttura. È affidato alle **Autorità indipendenti** di regolazione, per i settori in cui sono state istituite, nonché ad ogni altro **ente pubblico**, anche territoriale, **dotato di competenze di regolazione sui servizi pubblici, ivi compresi quelli locali**, la definizione del contenuto degli specifici diritti di cui sopra.

Revisione delle discipline di settore

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

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

⁷⁶ D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206, *Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della L. 29 luglio 2003, n. 229.*

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.

Distinzione tra funzioni di regolazione e di gestione dei servizi e individuazione dei poteri di regolazione e controllo

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

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 inconfiribilità degli incarichi nelle pubbliche amministrazioni e in enti privati in controllo pubblico, attuativo della legge anticorruzione (art. 1, commi 49 e 50 della legge n. 190 del 2012).

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 del disegno di 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.

Si prevede poi 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**)).

Com'è noto, 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.

Stante la formulazione del criterio di delega di cui alla lettera n) – ed alla luce dell'ampiezza e della complessità della tematica – parrebbe suscettibile di approfondimento la possibilità di individuare con maggiore determinatezza le linee direttrici cui il Governo è chiamato ad attenersi in sede di delega, fermi restando i criteri generali di cui all'art. 12.

Termini e modalità di adeguamento. Sanzioni e poteri sostitutivi.

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 p) e q)).

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**.

Armonizzazione della disciplina dei rapporti di lavoro nei SPL

La **lettera r)** 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. 165/2001⁷⁷. Per le altre società a partecipazione pubblica totale o di

⁷⁷ 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

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

opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione;

- 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

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 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 rilevinò 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.

Articolo 16
(Modifica e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi)

L'**articolo 16** 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, che prevedono provvedimenti non legislativi di attuazione".

Il comma 1:

- individua il termine iniziale di entrata in vigore delle disposizioni legislative che prevedono provvedimenti non legislativi di attuazione (fissato al 1° gennaio 2012), ma non un termine finale, in assenza del quale si dovrebbe fare riferimento alla data di entrata in vigore della legge di delegazione. *Al fine di evitare comunque incertezze e di definire compiutamente l'oggetto della delega, andrebbe valutata l'opportunità di esplicitare anche il termine ultimo di riferimento.*
- attribuisce l'iniziativa al Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro delegato per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento;
- individua il breve termine di novanta giorni per l'esercizio della delega, soggetto però a scorrimento di ulteriori sessanta giorni a norma del comma 2 (v. *infra*);
- enuclea *due principi e criteri direttivi che appaiono coincidere con gli oggetti della delega, rimettendo integralmente alla discrezionalità del Governo l'individuazione delle previsioni di adempimenti da modificare o abrogare:*
 - “a) individua, 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) individua, 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 dispone l'abrogazione espressa e specifica”.

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, le Commissioni competenti sia per materia sia per i profili finanziari, ma non, *a differenza delle altre deleghe con finalità di semplificazione e riordino normativo contenute nel disegno di legge*, 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: "Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni". Si segnala in proposito che il Comitato per la legislazione, confermando la propria costante linea di indirizzo, nelle premesse del parere sul disegno di legge C. 2994 ("Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti", in presenza di una disposizione analoga, ha segnalato che "appare opportuno individuare univocamente i termini per l'esercizio della delega principale e di quelle integrative e correttive, rinunciando alla cosiddetta «tecnica dello scorrimento». Nell'esame del disegno di legge C. 2617 (delega per la riforma del terzo settore), dopo che il Comitato aveva posto una condizione in tal senso, l'Assemblea della Camera ha approvato, il 1° aprile 2015, un emendamento all'articolo 1, comma 6, del disegno di legge, che ha previsto, in luogo dello scorrimento del termine di delega, un termine univoco entro il quale il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi, pena l'inefficacia della delega". *Si segnala inoltre che lo scorrimento sembrerebbe doversi applicare soltanto in relazione all'espressione del primo parere parlamentare, vista la collocazione nel testo della previsione relativa al meccanismo.*

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". *Tale formulazione genera incertezza circa il termine per l'esercizio della delega integrativa e correttiva, salvo che nell'unico decreto legislativo o nell'ultimo di essi (in caso di pluralità di atti) non vi sia un'auto-qualificazione del provvedimento in termini di "ultimo decreto legislativo", che consenta di dissipare ogni dubbio.*

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 multisetoriale 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 stratificazione⁷⁸.

⁷⁸ 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 26 aprile 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 26 aprile 2015 restano da adottare 308 provvedimenti (rispettivamente 172 risalenti all'epoca del Governo Monti e 136 all'epoca del Governo Letta).

A tale massa – comunque in costante diminuzione – di provvedimenti attuativi si devono aggiungere i 415 previsti nei primi 14 mesi di lavoro del Governo Renzi (dal 22 febbraio 2014 al 26 aprile 2015), sulla cui attuazione non vengono però forniti dati.

Articolo 17 **(Clausola di salvaguardia)**

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

Le disposizioni del decreto-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 poste⁷⁹.

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.

⁷⁹ 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 18 **(Disposizioni finanziarie)**

L'articolo 18 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 - ad eccezione dall'articolo 11, comma 4, lettera a) che prevede un finanziamento del Fondo per l'organizzazione e il funzionamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia destinati alla popolazione minorile presso enti e reparti del Ministero della difesa al fine di realizzare asili nido presso caserme del Ministero della difesa in via di dismissione - nonché dall'attuazione dei decreti legislativi da esso stesso previsti.

I successivi commi, introdotti nel corso dell'iter al Senato, 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 finanziari 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**).

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 decreti⁸⁰.

⁸⁰ Si ricorda che il principio di carattere generale enunciato dalla norma risponde a quello da tempo elaborato dalla giurisprudenza costituzionale (v. sentenza n. 226/1976), in base al quale spetta la 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

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, subordinato l'emanazione dei decreti legislativi alla **previa entrata in vigore degli atti legislativi recanti lo stanziamento delle relative risorse finanziarie**.

definire gli equilibri finanziari interni a ciascun provvedimento da adottare nell'esercizio della delega.

Tabella 1. Le deleghe previste dal d.d.l.

ART.	OGGETTO	TERMINE	
		D.LGS PRIMARI	D.LGS. CORRETTIVI
1	Carta della cittadinanza digitale	12 mesi	12 mesi
2	Conferenza dei servizi	12 mesi	12 mesi
4	SCIA, silenzio assenso, autorizzazione espressa e comunicazione preventiva	12 mesi	12 mesi
6	Prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza (modifiche ai D.Lgs. 33 e 39 del 2013)	6 mesi	12 mesi
7	Amministrazione dello Stato	12 mesi	12 mesi
8	Camere di commercio	12 mesi	12 mesi
9	Dirigenza pubblica e valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici	12 mesi	12 mesi
10	Enti pubblici di ricerca	12 mesi	12 mesi
12 e 13	Lavoro pubblico	12 mesi dalla scadenza del termine della delega sulla dirigenza pubblica	12 mesi
12 e 14	Partecipazioni societarie delle p.a.	12 mesi	12 mesi
12 e 15	Servizi pubblici locali di interesse economico generale	12 mesi	12 mesi
16	Modifica e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono provvedimenti attuativi	90 giorni	12 mesi

